ágora democrática

# La política y la pobreza en los países andinos

INTERNATIONAL IDEA INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE

TRANSPARENCIA

ágora democrática

# La política y la pobreza en los países andinos

INTERNATIONAL IDEA INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE

TRANSPARENCIA

# La política y la pobreza en los países andinos

Co-editores

Gustavo Guerra-García

Kristen Sample

Javier Alarcón Cervera

Vanessa Cartaya

José Luis Exeni

Pedro Francke

Haydée García Velásquez

Claudia Giménez

Francisco Herrero

Carlos Meléndez Guerrero

Gabriele Merz

Gabriel Murillo

Luís Javier Orjuela

Michel Rowland García

Alfredo Sarmiento Gómez

*La política y la pobreza en los países andinos*

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007
© Asociación Civil Transparencia 2007

Las publicaciones de International IDEA y la Asociación Civil Transparencia no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Asociación Civil Transparencia, International IDEA, de sus juntas directivas o de los miembros de sus consejos.

Toda solicitud de permisos para usar o traducir todo o alguna parte de esta publicación debe hacerse a:
International IDEA
SE 103 34 Stockholm
Sweden

International IDEA favorece la divulgación de sus trabajos, y responderá a la mayor brevedad a las solicitudes de uso, traducción o reproducción de sus publicaciones.

La presente obra representa la opinión de sus autores, no necesariamente la opinión de los editores.

Edición y corrección de textos: Ramón Ponce Testino y Manuel Fernández Sánchez
Diseño gráfico: Ruperto Pérez-Albela Stuart
Motivo de la carátula: *Región nocturna*, Lia Villacorta Bravo
Impresión: Imprenta Miraflores E.I.R.L.
Primera edición: enero de 2007
Tiraje: 2,000 ejemplares

Hecho el depósito legal 2007-00218 en la Biblioteca Nacional del Perú
ISBN 978-91-85391-86-8

Impreso en el Perú

# Prefacio

La Región Andina enfrenta hoy desafíos particulares, característicos de la democratización en países con déficit de desarrollo humano. Por ello, para asegurar la sostenibilidad democrática, es indispensable lograr avances en bienestar y prosperidad. Dos aspectos resultan fundamentales en esta tarea: la lucha contra la pobreza y la disminución de la exclusión y la desigualdad.

Este libro da cuenta de las perspectivas generales e iniciativas concretas sobre política social y lucha contra la pobreza que se vienen implementando en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. La idea tras este estudio es poder brindar información sobre el sistema político en estos países, y reflexionar en torno a los obstáculos reales y los posibles incentivos que incidan en la lucha contra la pobreza.

El capítulo seminal de este trabajo fue presentado, en versión preliminar, por Gustavo Guerra-García y Verónica Minaya, con ocasión del seminario andino "Partidos políticos, pobreza y cohesión social", organizado en Quito por Ágora Democrática en febrero de 2006. El encuentro sirvió para presentar la línea de estudio del proyecto y fue co-auspiciado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Instituto Nacional Demócrata (NDI) y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD).

Ágora Democrática es un programa dirigido al estudio de los sistemas políticos andinos y a la creación de espacios de diálogo multipartidario para el fortalecimiento de la democracia en la Región Andina. Desde que fuera creado, en el año 2004, por el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA) y la Asociación Civil Transparencia, Ágora ha puesto énfasis en el análisis del funcionamiento de los regímenes políticos con el objetivo de promover el debate sobre las recomendaciones de reforma que amplíen la ciudadanía social de estos países y afiancen sus democracias.

Esta vocación es compartida por International IDEA y la Asociación Civil Transparencia. International IDEA es una organización intergubernamental que, desde 1995, promueve la democracia sostenible en el mundo y que, consecuentemente, busca contribuir al debate sobre la necesidad del desarrollo económico y social en el contexto actual de las democracias políticas andinas. Transparencia, creada en 1994, tiene por finalidad promover iniciativas relacionadas con la participación ciudadana, el fortalecimiento del sistema de partidos y el desarrollo de instituciones transparentes e inclusivas.

Nuestro agradecimiento al DFID, cuyo apoyo ha sido fundamental. Hace dos años, la confluencia de metas con esta institución hizo posible sumar esfuerzos para impulsar un proyecto común de promoción de reformas políticas que afiancen la gobernabilidad y promuevan la lucha contra la pobreza, iniciativa que, de parte del DFID, saludamos en la persona de Adam Behrendt.

De igual forma, queremos felicitar a sus gestores directos. A los co-editores, Gustavo Guerra-García y Kristen Sample, quienes dirigieron incansablemente este proyecto y sin cuyo aporte sostenido no hubiera visto la luz. Lo mismo para con Ramón Ponce Testino, Manuel Fernández Sánchez y Ruperto Pérez-Albela Stuart, quienes corrieron a cargo de la revisión de los textos, la edición final y el diseño gráfico de la publicación. Nuestro reconocimiento especial va hacia los especialistas de cada país que hicieron posible este informe. Ellos son: Javier Alarcón, Vanessa Cartaya, José Luis Exeni, Pedro Francke, Haydee García, Claudia Giménez, Francisco Herrero, Carlos Meléndez, Gabriele Merz, Gabriel Murillo, Luis Javier Orjuela, Michel Rowland y Alfredo Sarmiento.

Muchas personas apoyaron el proceso de elaboración de este trabajo. Queremos expresar nuestra gratitud a Daniel Zovatto y Rafael Roncagliolo, de International IDEA, por su asesoramiento en distintas etapas de la elaboración de los materiales. Asimismo, nuestro agradecimiento al NDI por su apoyo en el diseño del estudio

y con los informes de Bolivia y Perú, en particular. Del mismo modo, extendemos este reconocimiento a todos los asesores externos que leyeron versiones preliminares de los estudios y colaboraron en su mejoramiento.

Ágora ha publicado ya *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio* (2004) y *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo* (2005). La presente publicación se suma a esta serie dedicada a la democracia y el sistema político en la región, con la esperanza de que sirva como herramienta útil a organizaciones políticas y sociales, al público académico y a los gestores de políticas públicas para afrontar mejor los retos que aún tenemos por delante.

*Pepi Patrón*
*Presidenta*
*Asociación Civil Transparencia*

*Vidar Helgesen*
*Secretario General*
*International IDEA*

# Contenidos

**Prefacio** i
**Visión de conjunto** 1
**Los partidos andinos y la inclusión política** 57

**INFORME NACIONAL BOLIVIA**
**SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE BOLIVIA** 79
1. RESUMEN EJECUTIVO 79
2. EL CONTEXTO BOLIVIANO 83
2.1 El contexto político 83
2.2 El contexto socioeconómico 95
2.2.1 Control de la inflación 97
2.2.2 La política cambiaria 98
2.2.3 El crecimiento económico 99
2.2.4 La pobreza en Bolivia 101
2.2.5 El gasto social 102
3. LAS REFORMAS EN BOLIVIA 103
3.1 Las reformas tributarias 103
3.2 La reforma del sistema judicial 106
3.3 La reforma laboral 110
3.4 Las reformas sociales 112
3.4.1 Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) 112
3.4.2 El Bono Solidaridad (BONOSOL) 116
3.5 Las políticas de inclusión 118
3.5.1 La Ley de Cuotas 118
3.5.2 El Diálogo Nacional 121
3.6 La descentralización en Bolivia 124
3.6.1 Autonomías 126
4. PARTIDOS POLÍTICOS Y AGENDA PRO-POBRES 128
5. ALGUNOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS 135
5.1 Relación sistema de partidos políticos-ciudadanía 135
5.2 Financiamiento estatal para actores políticos 137

5.3 Pluralismo y competencia interpartidaria 139
5.4 Servicio civil, funcionarios y servidores públicos 141
5.5 Sistema electoral 143
6. ACTORES FUNDAMENTALES DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y OBSTÁCULOS PARA LA REFORMA 144
6.1 El Estado 144
6.1.1 Entidades subnacionales 144
6.1.2 Poder Ejecutivo 145
6.1.3 Poder Legislativo 146
6.2 Partidos políticos 147
6.3 Organizaciones sociales territoriales 148
6.4 Organizaciones sociales funcionales 149
6.5 Organizaciones obreras, fabriles y campesinas 149
6.6 La Iglesia Católica 150
6.7 Organizaciones no gubernamentales (ONG) 150
6.8 La cooperación internacional 150
7. RECOMENDACIONES 152
7.1 Sistema de partidos 153
7.2 Financiamiento estatal para actores políticos 154
7.3 Pluralismo y competencia interpartidaria 155
7.4 Servicio civil, funcionarios y servidores públicos 155
7.5 Autonomías subnacionales 156
7.6 Sistema electoral 156
7.7 Mecanismos de diálogo permanente 156
7.8 Compromiso de la cooperación internacional 157
BIBLIOGRAFÍA 158

**ESTUDIO DE CASO BOLIVIA**

**LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR: UNA REFORMA PRO-POBRES EN BOLIVIA** 163
1. INTRODUCCIÓN 163
2. SÍNTESIS DE LA REFORMA 164

3. RESUMEN DEL PROCESO DE DISEÑO, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA REFORMA 167
4. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES Y FACTORES QUE INTERVINIERON EN LA REFORMA 174
5. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES 178
BIBLIOGRAFÍA 183

**INFORME NACIONAL COLOMBIA**
**SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE COLOMBIA** 185
1. RESUMEN EJECUTIVO 185
2. EL CONTEXTO EN COLOMBIA 189
2.1 El contexto sociopolítico 189
2.1.1 El nuevo orden constitucional de 1991 191
2.2 El sistema político 194
2.3 El contexto socioeconómico 195
2.3.1 Las reformas económicas de los noventa 195
2.3.2 La evolución socioeconómica 197
3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE POBREZA 206
3.1 Los partidos políticos y la agenda pro-pobres 206
3.1.1 El Partido Liberal 206
3.1.2 El Partido Conservador 207
3.1.3 Las fuerzas uribistas 207
3.1.4 El Polo Democrático Alternativo 208
3.2 Las políticas públicas y sus reformas 209
3.2.1 Los planes de desarrollo y la pobreza 210
3.2.2 La descentralización: las transferencias, su creación, evolución y efecto 212
3.2.3 La política de seguridad social 215
3.2.4 La política laboral: las reformas a las prestaciones sociales y su efecto 218
3.2.5 Las reformas a la administración de justicia 222
3.3 Consensos y disensos 225
4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PRO-POBRES 227
4.1 Factores que facilitan la lucha contra la pobreza 227
4.1.1 Los esfuerzos para mejorar la participación política 227

4.1.2 La redefinición de las reglas para la asignación de los recursos públicos: incentivos y desincentivos para la equidad 229
4.1.3 La Corte Constitucional 230
4.2 Obstáculos resultantes del sistema de partidos y el sistema electoral 232
4.2.1 El clientelismo 232
4.2.2 La ausencia de reforma agraria 233
4.2.3 La fragmentación de los partidos y su falta de representatividad 234
4.2.4 La falta de autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo 237
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 239
5.1 Conclusiones 239
5.2 Recomendaciones 241
5.2.1 Las reformas institucionales en la agenda pro-pobres: democracia representativa, espacios de democracia directa y descentralización 241
5.2.2 Construir la nueva sociedad con justicia, paz, equidad y desarrollo humano implica partidos políticos que coordinen amplios movimientos sociales 242
5.2.3 Estrategias para lograr crecimiento económico pro-pobres: un reto a las instituciones políticas, económicas y culturales 243
BIBLIOGRAFÍA 245

**ESTUDIO DE CASO COLOMBIA**
**MISIÓN PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD** 251
1. INTRODUCCIÓN 251
2. IMPORTANCIA 254
3. CARACTERÍSTICAS 255
4. RESULTADOS OBTENIDOS EN ESTE PROCESO 259
5. ACTORES INVOLUCRADOS EN LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DEL MERPD 261
6. LECCIONES APRENDIDAS 263
BIBLIOGRAFÍA 266

**INFORME NACIONAL DEL ECUADOR**


**SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DEL ECUADOR** 269

1. RESUMEN EJECUTIVO 269

2. EL CONTEXTO EN EL ECUADOR 271

2.1 El contexto político (1970-2006) 271

2.2 El contexto socioeconómico 275

3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE EL TEMA DE LA POBREZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS 279

3.1 Políticas sociales 279

3.2 Políticas de inclusión 281

3.3 Políticas tributaria, económica y productiva 283

3.3.1 Política tributaria 283

3.3.2 Política económica y productiva 287

3.4 Planificación económica del desarrollo 293

3.5 Políticas de descentralización 296

3.6 Reformas del sistema judicial 299

3.7 Consensos en ocho temas 303

4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA 304

4.1 Obstáculos resultantes del sistema de partidos y otros aspectos del sistema político 304

4.1.1 Un sistema electoral que alienta la fragmentación 304

4.1.2 La desconexión entre partidos políticos y ciudadanía 306

4.1.3 El desempeño de los partidos ecuatorianos como administradores de la cosa pública 306

4.1.4 El régimen presidencialista y la “pugna de poderes” 308

4.1.5 Una práctica política basada más en la confrontación que en la cooperación 310

4.2 Factores que pueden facilitar las reformas pro-pobres 312

4.2.1 Establecimiento de una agenda legislativa consensuada entre los partidos políticos más importantes 312

4.2.2 Un pacto social para promover y vigilar las políticas sociales y de inclusión 312

4.2.3 La promoción de nuevas políticas públicas 314

4.2.4 Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en alianza con la cooperación internacional 314

4.2.5 Establecimiento de “think tanks” para diseñar, ejecutar y monitorear políticas públicas pro-pobres 315
5. RECOMENDACIONES 316
BIBLIOGRAFÍA 319

**ESTUDIO DE CASO ECUADOR**
**LA LEY DE MATERNIDAD GRATUITA** 323
1. INTRODUCCIÓN 323
2. RESUMEN DEL PROCESO DE DISEÑO, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA REFORMA 326
3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES Y FACTORES QUE INTERVINIERON EN LA APROBACIÓN DE LA REFORMA 332
4. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA POLÍTICO Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA 336
BIBLIOGRAFÍA 338

**INFORME NACIONAL PERÚ**
**SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE PERÚ** 341
1. RESUMEN EJECUTIVO 341
2. EL CONTEXTO PERUANO 346
2.1 El contexto político 346
2.2 El contexto socioeconómico 348
3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE POBREZA EN PERÚ 353
3.1 Las políticas más relevantes 355
3.1.1 La política tributaria y fiscal 355
3.1.2 Las políticas sociales y económicas 359
3.1.3 Las políticas de inclusión 367
3.1.4 La reforma del sistema judicial 369
3.1.5 La política laboral 371
3.1.6 La política de descentralización 375
3.2 Consensos y disensos 378

4. EL SISTEMA POLÍTICO, LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA COHESIÓN SOCIAL 381
4.1 Factores dentro del sistema político 381
4.1.1 La renovación orgánica y la refundación programática de los partidos 381
4.1.2 La reforma del sistema electoral y la legislación sobre partidos 384
4.1.3 Los partidos y las elites 388
4.1.4 Los actores en juego 391
4.2 Obstáculos para la implementación de reformas 393
4.2.1 En los partidos políticos 393
4.2.2 En el Poder Legislativo 395
4.2.3 En el Poder Ejecutivo 396
4.2.4 Ausencia de consenso: entre el crecimiento y la agenda a favor de los pobres 397
4.2.5 El juego del poder: las elites y los actores sociales 398
5. RECOMENDACIONES 400
5.1 Fortalecer la capacidad de los partidos para representar a los pobres 401
5.2 Financiar la política y controlar la influencia del dinero en la política 403
5.3 Sistema electoral y representación 403
5.3.1 La reforma del Congreso 403
5.3.2 Las elecciones regionales 404
5.4 Diálogo y reconocimiento como condición del consenso 404
5.5 Transformar los consensos en iniciativas de política pública concreta - construir rutas y mecanismos viables para abordar los disensos 405
5.6 Los medios de comunicación y la política 406
BIBLIOGRAFÍA 412

**ESTUDIO DE CASO PERÚ**

**EL SEGURO INTEGRAL DE SALUD: UNA HISTORIA POLÍTICA** 419
1. INTRODUCCIÓN 419
2. EL MOMENTO POLÍTICO EN EL QUE SE APRUEBA EL SIS Y EL PROCESO DE APROBACIÓN 424
3. LOS ACTORES ALREDEDOR DE LA APROBACIÓN DEL SIS 427
4. LECCIONES PARA POLÍTICAS PRO-POBRES 430
BIBLIOGRAFÍA 435

**INFORME NACIONAL VENEZUELA**


**SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE VENEZUELA** 437

1. RESUMEN EJECUTIVO 437

2. EL CONTEXTO VENEZOLANO 443

2.1 El contexto político 443

2.2 El contexto socioeconómico 446

2.3 La pobreza en Venezuela 448

3. EL SISTEMA POLÍTICO Y LOS ESPACIOS PARA LA FORMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS 451

3.1 El sistema político electoral: el marco legal 451

3.2 Las relaciones Estado-sociedad 453

4. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE LA POBREZA EN VENEZUELA 457

4.1 ¿Quiénes proponen? 458

4.2 Las políticas más relevantes 459

4.2.1 La política económica 460

4.2.2 Las políticas sociales y de inclusión 462

4.2.3 Las políticas tributaria y fiscal 465

4.2.4 La reforma de los sistemas judiciales 468

4.2.5 La descentralización como reforma a favor de los pobres 469

4.2.6 Las políticas laborales y de seguridad social 471

5. FACTORES DEL SISTEMA POLÍTICO QUE INFLUYEN EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA 475

5.1 Obstáculos del sistema político para la lucha contra la pobreza 479

5.1.1 El clientelismo en la relación Estado-sociedad 479

5.1.2 Una competencia política signada por una dinámica polarizadora 480

5.1.3 Un sistema político desinstitucionalizado 481

5.1.4 La debilidad de los movimientos de base 482

5.1.5 La falta de cohesión política de los actores relevantes 482

5.1.6 La falta de liderazgo y de alcance social de las fuerzas políticas 483

5.1.7 La falta de espacios para el debate público y la articulación social 484

5.1.8 La debilidad organizacional y la concentración del poder afectan la eficacia de las políticas 485

5.2 Factores que facilitan la lucha contra la pobreza 485

5.2.1 Desde el gobierno 485

5.2.2 Otros actores e iniciativas de la sociedad 486
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 487
6.1 La promoción de una cultura de la deliberación 488
6.2 Una agenda de debates construida desde las bases 489
6.3 El desarrollo de valores de ciudadanía 491
6.4 El fortalecimiento de organizaciones de agregación de intereses y contraloría social 491
6.5 Las reformas políticas 493
6.6 El reconocimiento de las diferencias 493
BIBLIOGRAFÍA 499

**ESTUDIO DE CASO VENEZUELA**
**BANCO DE DESARROLLO DE LA MUJER** 513
1. INTRODUCCIÓN 513
2. RESUMEN DEL PROCESO DE APROBACIÓN, DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA 518
3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES Y LOS FACTORES QUE INTERVINIERON EN EL PROGRAMA 526
4. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA RELACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO Y LUCHA CONTRA LA POBREZA 529
BIBLIOGRAFÍA 531

**Sobre los autores** 534

*La política y la pobreza en los países andinos*

# VISIÓN DE CONJUNTO

# VISIÓN DE CONJUNTO

GUSTAVO GUERRA-GARCÍA y KRISTEN SAMPLE

## 1. INTRODUCCIÓN [1]

La democracia es la forma de gobierno predominante en los países andinos desde la denominada *tercera ola democrática* que se inicia en 1978. La región está caracterizada por elecciones libres, libertad de prensa y división de poderes, y existe en ella una diversidad de mecanismos de participación ciudadana que no tiene precedentes en las décadas anteriores.

Sin embargo, también existen señales preocupantes y muchas de ellas están relacionadas a los sistemas políticos como sustento de los regímenes democráticos. La Región Andina es la más inestable en América Latina. Democracias dominadas por partidos tradicionales que entran en crisis, incapacidad de representación e intermediación de las elites del poder, clientelismo promovido desde el Estado y el divorcio de las políticas económicas con las políticas sociales han causado una profunda crisis política y han afectado la gobernabilidad.

En el campo económico, es interesante destacar que, desde la década de los ochentas, en la mayoría de los países de América Latina se han producido, con diferentes niveles de intensidad, procesos en donde las políticas de liberalización, desregulación

[1] Los autores agradecen a las siguientes personas por sus útiles comentarios sobre las diversas versiones del borrador de este capítulo panorámico: Rafael Roncagliolo, Adam Behrendt, Antonio González Norris y Francisco Sagasti.

y privatización han tenido un papel importante en concordancia con la visión del *Consenso de Washington*. Así, los Estados denominados desarrollistas, del bienestar, empresarios o dirigistas cedieron paso a Estados con un carácter cada vez más subsidiario. En la Región Andina, desde finales de la década de los noventas, el péndulo económico parece estar de regreso hacia un renovado reconocimiento de la función del Estado, si bien aún no resulta claro cuáles serán las características en el *post-Consenso de Washington*.

Durante el último cuarto de siglo, los resultados de estos procesos en términos de desarrollo nacional no han sido auspiciosos. El nivel promedio de crecimiento en Venezuela y Perú ha sido negativo, mientras que en Bolivia y en Ecuador el crecimiento anual no llegó al 1%. Colombia es el único país andino cuyo crecimiento económico promedio ha sido superior al 1% (1,24%) (Payne, Zovatto y Mateo, 2006: 8) en el período señalado. Al propio tiempo, en todos los países andinos se han mantenido tanto la pobreza como las enormes desigualdades sociales.

Precisamente la relación entre estas dos dimensiones, política y pobreza, es la que constituye el enfoque de esta publicación. Específicamente, nuestro interés se centra en dos temas amplios:

- ¿Qué tipos de políticas proponen las principales fuerzas políticas como medidas dirigidas a la reducción de la pobreza y las desigualdades? ¿Cuáles son los principales puntos de consenso y disenso?
- ¿Cómo influye el sistema político en la lucha contra la pobreza? ¿Qué tipos de incentivos o desincentivos operan dentro del sistema de representación política y afectan la voluntad y la capacidad de los actores políticos para promover el desarrollo y la equidad? [2] ¿Qué tipos de reformas se requieren para asegurar que el sistema político facilite la reducción de la pobreza?

Aunque los autores que contribuyeron a esta publicación tuvieron amplia libertad para resaltar los factores que creían más relevantes para la formulación de políticas pro-pobres a nivel nacional, se pone énfasis especial en esta publicación –tanto en

[2] El trabajo promovido por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) sobre los "agentes de cambio" y los incentivos y desincentivos que ejercen influencia sobre ellos subyace a gran parte de la investigación incluida en esta publicación.

los estudios nacionales como en este capítulo– en los incentivos que dan forma al comportamiento de las *instituciones de la democracia representativa:* a saber, los partidos políticos y los congresos.

Como un aporte a la investigación sobre estas muy complejas cuestiones, esta publicación incluye ensayos realizados para los cinco países andinos que parten de un diagnóstico preciso de los principales problemas socioeconómicos de cada país y proponen los principales desafíos de las políticas sociales, económicas e institucionales en el contexto político de ejercicio en cada país. El análisis incluye –en todos los casos– la identificación de los consensos y disensos existentes entre los principales partidos políticos y los obstáculos políticos e institucionales que dificultan la formulación y ejecución de políticas públicas del desarrollo.

En segundo lugar, desde una perspectiva inductiva, se analizan cinco estudios de caso de reformas identificadas como particularmente relevantes para la lucha contra la pobreza para conocer cuál ha sido el proceso de diseño y aprobación de dichas reformas. Desde este análisis, se espera identificar los factores del sistema político que posibilitaron la aprobación de las reformas.

El tercer componente de la publicación es un artículo que analiza en qué medida los partidos políticos incorporan a los "sectores excluidos", sobre todo mujeres e indígenas, y qué tipos de medidas legales se han instaurado para promover la inclusión de estos grupos en los procesos políticos.

## 2. LOS MARCOS CONCEPTUALES DE LA REFORMA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LAS DESIGUALDADES

*La exclusión y su relación con la pobreza*

La naturaleza de la pobreza se hace más compleja por la prevalencia de la "exclusión social",[3] que es definida como "procesos por los cuales ciertos grupos se encuentran en sistemática desventaja porque son discriminados sobre la base de su grupo

[3] Aunque la definición de DFID se titula "exclusión social", el concepto también abarca procesos de exclusión económica y política.

étnico, raza, religión, orientación sexual, casta, ascendencia, género, edad, discapacidad, condición respecto al VIH, condición de migrante o el lugar donde viven" (DFID, 2005: 3). La exclusión es tanto una causa de la pobreza como un factor que obstaculiza la reducción de la pobreza. Se relaciona con el concepto de desigualdad según el cual los grupos excluidos no disfrutan de los mismos niveles de acceso social, político y económico que otros sectores de la misma sociedad. Al centrar su análisis en un enfoque de grupo, la exclusión es un complemento útil de las discusiones sobre la desigualdad, aunque esta última tiene la ventaja de ser un concepto más mensurable que se desagrega en ingreso, activos y acceso.

En esta publicación, la discusión se enfoca, principalmente, en los conceptos de pobreza y desigualdad. Sin embargo, la naturaleza política del análisis requiere también un análisis sobre la participación política de grupos tradicionalmente excluidos y en algunas de las medidas propuestas para superar dicha situación de exclusión.

### *El crecimiento pro-pobres*

En la actualidad se acepta ampliamente que el crecimiento económico sostenido es una condición necesaria pero no suficiente para la reducción de la pobreza y las desigualdades. La experiencia en numerosos países ha mostrado que la pobreza puede persistir incluso en situaciones de crecimiento económico nacional, a menos que el Estado esté dispuesto a –y en situación de– hacer de la reducción de la pobreza una parte explícita y concertada de su estrategia nacional.

¿Qué tipos de procesos de desarrollo son más propicios para la reducción de la pobreza? Los procesos de investigación apoyados por DFID resaltan la importancia de que una reforma pro-pobres debe ocasionar: i) crecimiento económico sostenido; ii) acceso de los pobres a servicios, mercados, activos y redes de seguridad; iii) que el Estado y los proveedores de servicios se responsabilicen ante el público, particularmente los pobres (Heymans y Pycroft, 2003: 3).

En este sentido, las políticas pro-pobres deben responder a las necesidades de los pobres a través de procesos de crecimiento acompañados de significativas reducciones de la pobreza y, de ser posible, de las desigualdades. Pero, en concreto,

¿qué entendemos por reducciones significativas? ¿Hasta dónde la reducción de la pobreza es suficiente para que las políticas y los gobiernos se puedan definir como pro-pobres? Una de las definiciones comúnmente aceptadas es que el crecimiento es pro-pobres cuando la tasa de crecimiento de los ingresos de los pobres es mayor que la tasa de crecimiento de los ingresos totales de la sociedad (López, 2004: 4). Esta definición, automáticamente, señala que el crecimiento pro-pobres conduce de todas maneras a reducciones en la desigualdad del ingreso. Otras definiciones señalan que un esquema de crecimiento es pro-pobres cuando los ingresos de los pobres crecen en mayor proporción que su participación en el total de la población (López, 2004: 4). Estas dos definiciones han sido propuestas por White y Anderson (2000). Una tercera definición (Kakwani y Pernia) (López, 2004: 4) de crecimiento pro-pobres se basa en comparar los cambios en la pobreza causados por el crecimiento (manteniendo la desigualdad constante) y los cambios en la pobreza causados por la desigualdad. Los autores construyen un ratio entre estos dos elementos y construyen un índice de crecimiento pro-pobres; si el indicador es mayor a uno, el esquema de crecimiento se consideraría pro-pobres. Es importante señalar que en estas tres definiciones, el crecimiento es pro-pobres cuando la desigualdad disminuye.

En el cuadro Nº 1, tomado del ensayo de Sarmiento y Orejuela sobre Colombia, se presentan *"las mediciones de Kakwani de la tasa de crecimiento equivalente de pobreza (PEGR, por sus siglas en inglés) como se explicó anteriormente. Las cifras permiten observar que el crecimiento económico en Colombia, en los últimos diez años, ha sido contra pobres, en la mayor parte de los años. Los resultados difieren según la medida de pobreza que se tome, sea esta la incidencia (número de pobres) o la brecha (qué tanto es la diferencia del ingreso medio de los pobres con relación a la línea de pobreza) o la severidad (que es la medida de la preferencia por la equidad de Foster - Greer - Torbecke)".*

**CUADRO N° 1**

TASA DE CRECIMIENTO EQUIVALENTE DE POBREZA
(Poverty Equivalent Growth Rate) EN COLOMBIA

| Período | Tasa calculada de crecimiento | Tasa de Crecimiento Equivalente de Pobreza (Poverty Equivalent Growth Rate) | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Incidencia | Brecha | Severidad |
| 1996 - 1997 | 1,44 | 5,22 | 5,87 | 6,77 |
| 1997 - 1998 | -0,47 | -5,32 | -5,90 | -6,66 |
| 1998 -1999 | -4,66 | -4,15 | -3,46 | -2,97 |
| 1999 - 2000 | -4,06 | -4,94 | -6,60 | -7,74 |
| 2001 - 2002 | 1,72 | -9,12 | -4,00 | -5,16 |
| 2002 - 2003 | 4,08 | 4,64 | 6,42 | 7,49 |
| 2003 - 2004 | -1,71 | -1,67 | -2,50 | -3,00 |

Fuente: Cálculos PNDH con bases en Encuesta de Hogares mes de septiembre 1996 -2000 y Encuesta Continua de Hogares 2001-2004.
*Hay incompatibilidades metodológicas entre los años 2000 y 2001, por esto no se incluye.

Algunas definiciones son menos rígidas y, simplemente, proponen que el modelo de crecimiento económico es pro-pobres si la pobreza disminuye. Esta apreciación no pone mucho énfasis en la desigualdad. En relación con los primeros tres criterios, ningún país andino ha sido pro-pobres en sus períodos de crecimientos recientes, mientras que, según el último enfoque, casi todos han logrado serlo en los períodos en que tuvieron tasas de crecimiento económico por encima de 4%. Independientemente del enfoque que se utilice, lo importante es tener conciencia de que no basta sólo crecer, sino que también es necesario hacerlo de manera que la naturaleza del modelo de desarrollo favorezca a los pobres.

## 3. ¿QUÉ PROPONEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA REGIÓN ANDINA?

Durante el período de doce meses comprendido entre diciembre de 2005 y diciembre de 2006, se han llevado a cabo elecciones generales en cada uno de los países andinos. Durante el curso de las campañas electorales realizadas, el principal punto de consenso ha sido el compromiso por la reducción de la pobreza. Además de ello, se ha generado un amplio consenso, tanto al interior de los países, sobre varias de las áreas claves en las cuales se necesita implementar reformas.

Los ensayos presentados en esta publicación analizan tanto los contextos en los que se implementan las políticas pro-pobres, como las propuestas de los partidos políticos y el grado de coincidencia en los contenidos de las plataformas partidarias. Estos consensos son menos claros cuando la discusión entre los partidos alcanza el nivel de los instrumentos de las mismas políticas. Las coincidencias (o consensos) al nivel de las orientaciones generales de las políticas no se reflejan necesariamente en el nivel más específico relacionado con la selección y secuencia de herramientas de implementación. Como se señala en los informes, los partidos políticos están, en general, de acuerdo en un marco común de políticas macroeconómicas, e identifican áreas similares de acción prioritaria (salud, educación, alimentación, programas sociales, empleo, reforma del Estado). Sin embargo, también existen puntos de disenso que sobresalen, tales como: el rol del Estado en la implementación de políticas de redistribución, las prioridades y la orientación de las reformas tributarias, las políticas de promoción sectorial, y el grado de protección de los derechos de los trabajadores.

Los nuevos enfoques consideran que los conceptos de pobreza, crecimiento, igualdad y reformas de política están todos íntimamente relacionados entre sí y operan de forma distinta de acuerdo con los modelos de desarrollo de cada sociedad. Según nuestra definición, las políticas pro-pobres ocurren cuando el programa de desarrollo genera que los ingresos de los pobres crezcan en mayor proporción que los ingresos totales del conjunto de la población, reduciendo así la desigualdad. Para que el proceso de crecimiento y desarrollo tenga estas características, se requiere de la implementación simultánea de varias políticas. En líneas generales, es la estrategia global de crecimiento y desarrollo la que puede generar que los ingresos de los pobres mejoren de forma tan significativa que reduzcan la pobreza y la desigualdad.

A continuación se muestra un resumen de cinco de las políticas críticas para la reducción de la pobreza –y de las reformas correspondientes– puestas en debate, en mayor o menor grado, en cada uno de los países andinos. Estas políticas no son las únicas que se analizaron en los ensayos, pero fueron seleccionadas para este resumen por estar presentes en todos los ensayos nacionales. En líneas generales, el estudio seleccionó un conjunto de políticas públicas que reunía varios requisitos importantes, aunque no todos eran cumplidos en su integridad por todas las políticas seleccionadas: i) implicaban la movilización de significativos recursos

(reforma tributaria y fiscal); ii) inducían a un crecimiento económico que favoreciera a los pobres (políticas económicas y sociales); iii) estaban asociadas a la posibilidad de redistribuir ingresos y promover un mínimo de estado del bienestar (reforma laboral y de la seguridad social); iv) tenían el potencial de poner a los ciudadanos en una posición de igualdad de acceso o de igualdad ante la ley (reforma de la justicia); y v) mejoraban el empoderamiento de los ciudadanos (descentralización). En todos los casos, son reformas de segunda generación que suponían costos políticos de corto plazo, beneficios generalizados entre los sectores más pobres y que exigían la utilización de sofisticados instrumentos de política y una alta capacidad tecnocrática más allá de la necesaria voluntad política.

*Política económica y social*

En general, en la Región Andina, los objetivos de las políticas económicas han estado desvinculados de los objetivos de las políticas sociales. En muchos casos, se ha priorizado la estabilidad macroeconómica frente a la distribución de ingresos y la lucha contra la pobreza. Los países han crecido con un predominio de la política económica frente a la social, cuando ambas políticas deben ir de la mano con el fin de lograr un crecimiento sostenido, inclusivo y distributivo.

La estabilidad macroeconómica es la base para el desarrollo sostenible, pero el logro del mismo depende también de políticas sectoriales activas que generen empleo digno, transformación de recursos en productos de mayor valor agregado e intensivos en mano de obra, eslabonamientos con productores domésticos incluyendo pequeñas y medianas empresas, articulación comercial, corredores económicos y territorios con mercados dinámicos.

Cabe resaltar que la política social no sólo debe estar orientada a sacar a la población de la pobreza, sino también a evitar a que ésta vuelva a caer en ella. En este contexto, las redes de protección social son determinantes, empero, en los países andinos, son redes pequeñas e ineficaces. Las familias requieren estar protegidas frente a shocks macroeconómicos o microeconómicos que llevan a una desacumulación del capital físico y humano.

En estos temas existe un consenso importante en relación con la necesidad de contar con un manejo prudente de la economía, promover la competitividad nacional y regional a través de cadenas productivas y priorizar la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Además, la búsqueda de una mejor articulación entre las políticas sociales, económicas e institucionales dentro de planes de desarrollo de largo plazo es un lugar común en la mayoría de las plataformas partidarias. Sin embargo, también existen disensos importantes en torno a los procesos de privatizaciones y concesiones, los tratados de libre comercio y la globalización, el tratamiento tributario a las inversiones relacionadas con recursos naturales no renovables y aspectos claves en torno al nivel de intervención de los Estados en la economía.

*Política tributaria y fiscal*

Las políticas tributaria y fiscal son los principales instrumentos de política del Estado para llevar a cabo las políticas de desarrollo. Por un lado, desde una perspectiva externa, es necesario disminuir la vulnerabilidad ante las fluctuaciones de la economía mundial y los posibles shocks financieros derivados de ellas. Por otro lado, y desde un plano interno, los Estados deben ser capaces de atacar los diversos desequilibrios sociales y económicos que devienen de un enfoque productivo, más abierto y competitivo.

Los partidos políticos de los países andinos coinciden en señalar que, de acuerdo con los ingresos públicos y con la reforma tributaria, se requieren sistemas impositivos equitativos y eficientes, con instituciones fuertes, que administren eficientemente dichos recursos de manera que se reduzcan drásticamente la evasión y la elusión tributaria.

Del mismo modo, desde el punto de vista del gasto público, hay consenso en el hecho de que existan políticas financieras de Estado y evaluación de resultados. La búsqueda de la calidad del gasto público y la transparencia son temas ampliamente compartidos.

Sin embargo, los disensos aparecen en relación con los instrumentos. La necesaria mejora de los sistemas de administración financiera y la planificación y programación del gasto público que reducen la discrecionalidad de las autoridades políticas

no son consensuales y en algunos países desde la esfera de la política se han producido críticas duras a los sistemas de inversión pública recientemente implementados. Al propio tiempo, no existe consenso sobre el curso de acción que se debe seguir con relación a las diferentes exoneraciones de impuestos que debilitan y hacen compleja la administración tributaria, las competencias tributarias de los gobiernos subnacionales y la redefinición de los sistemas impositivos de modo de favorecer la recaudación por impuestos a las utilidades versus la recaudación por impuestos al consumo.

*Política de descentralización*

El proceso de descentralización debe estar orientado a reducir las desigualdades e ineficiencias en la provisión de servicios. En la Región Andina, los países se encuentran en distintas etapas del proceso, aunque, en general, los obstáculos y dificultados que afrontan son similares.

Existen posiciones polarizadas en torno a la descentralización. Por un lado, la descentralización mejora la eficacia, eficiencia, calidad, equidad, viabilidad financiera y legitimación política a través de la conexión entre el sentido de las políticas y el sentir de la opinión pública en los niveles subnacionales. Por otro lado, existe el riesgo de que los líderes políticos locales tomen decisiones en función de los intereses de sus bases políticas y no necesariamente de los pobres.

En este contexto, se necesita fortalecer la descentralización a través de instancias de análisis y coordinación que permitan apoyar a todos los niveles en la elaboración y comprensión de los diagnósticos, el diseño de las políticas, los mecanismos de operación y la evaluación de los resultados, de manera que el proceso de descentralización se convierta en una oportunidad de aprendizaje y de desarrollo regional. Asimismo, se requiere de una hoja de ruta que programe la gradualidad del proceso y especifique las funciones que cada instancia desempeñará.

Sobre el tema de la descentralización, existen amplios consensos en torno a mejorar la eficiencia del gasto de los gobiernos subnacionales, promover la participación y la transparencia en la toma de decisiones, apoyar la capacitación en la gestión de todas las instancias subnacionales, optimizar la coordinación intergubernamental y

colaborar con el mejoramiento de la planificación regional y municipal. Los disensos principales giran en torno a cómo organizar procesos de incentivos, evaluación y sanción, a qué velocidad avanzar en los procesos de transferencias de competencias y cómo permitir que el Estado nacional cuente con recursos para modular a los gobiernos subnacionales, de modo de que las políticas nacionales sobrevivan.

*Política laboral y de seguridad social*

Las políticas laboral y de seguridad social se encuentran estrechamente relacionadas a las políticas económicas y sociales. Tanto las políticas activas de empleo y mercado de trabajo orientadas a promover un mejor funcionamiento del mercado laboral y a promocionar el empleo, como las políticas sociales orientadas a reducir las desigualdades y mejorar la inclusión, son fundamentales para el crecimiento del mercado y del consumo internos. Esto es importante ya que el conjunto de las políticas debe orientarse a elevar el poder adquisitivo de las familias.

Se requieren políticas económicas y sociales integradas y concertadas con los actores sociales (empleadores, trabajadores y gobiernos) que orienten el funcionamiento de los mercados en torno al objetivo primordial de la creación de empleo de calidad para disminuir la pobreza y las desigualdades. Las políticas económicas orientadas a la incorporación de ciudadanos al empleo formal con un salario adecuado son las que, finalmente, enfrentan las causas más hondas de la pobreza. Esto permite ampliar el sector formal y permite que vía el contrato laboral segmentos amplios del país alcancen un mínimo de protección a través de la seguridad social. Al propio tiempo, si la seguridad social de los trabajadores formales es crecientemente financiada a través del contrato laboral, los subsidios per cápita del Estado en salud y seguridad social para los que están fuera del sector formal aumentarán y se podrá alcanzar a los sectores rurales y urbanomarginales que están fuera del sistema de la seguridad social.

Los consensos en torno a la política laboral y de seguridad social están asociados a la necesidad de promover el empleo, la capacitación laboral y la necesidad de contar con un sistema de salud y seguridad social que funcionen de la forma más inclusiva posible. Al propio tiempo, existe un acuerdo sobre la necesidad de buscar mecanismos de conciliación entre los trabajadores y el Estado. Por su parte, los

disensos giran en torno al grado de flexibilización que requiere el contrato laboral, la intensidad de las intervenciones de inspección laboral y el tipo de financiamiento de los sistemas de salud y de la seguridad social (público, privado o mixto).

*Sistema de administración de justicia*

Uno de los más grandes problemas en la región es la inseguridad jurídica. En general, parece existir una baja presencia de la función de administración de justicia por parte del Estado en las zonas más pobres y excluidas de la región.

El sistema de administración de justicia requiere ser modernizado y moralizado, ya que es una de las instituciones con menos confianza por parte de la población. Los Poderes Judiciales atraviesan una grave crisis institucional como consecuencia de la corrupción. Por tanto, no sólo es necesario ampliar los niveles de atención, sino también la calidad de la misma en términos de celeridad de los procesos y eficiencia en las investigaciones.

Existe un amplio consenso en relación con la necesidad de que los países andinos cuenten con sistemas judiciales accesibles, neutros, confiables, autónomos y oportunos para todos los ciudadanos. En este sentido, muchas plataformas programáticas en los dichos países se están planteando reformas con amplia participación de la sociedad civil dentro de marcos institucionales. Es muy compartida la visión de que el acceso a la justicia es un mecanismo para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales y las oportunidades para el desarrollo económico y social.

Los disensos surgen en cuanto a las estrategias, a la lógica de la reforma y a los medios de la reforma. Existen visiones basadas en reformar el Poder Judicial desde afuera, y otras basadas en reformarlo desde adentro. Tampoco hay claridad respecto de cómo impulsar la profesionalización de los jueces, la modernización de los mecanismos de control, ni de cómo construir el consenso entre los actores en juego.

## 4. FACTORES DEL SISTEMA POLÍTICO QUE INCIDEN EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LAS DESIGUALDADES

Conforme a lo tratado en la introducción de esta sección, esta publicación busca investigar cuáles son los factores del sistema político que influyen en los esfuerzos para la reducción de la pobreza. A pesar de que la situación de la región andina es ciertamente compleja, los ensayos elaborados para los países andinos apuntan a un grupo medular de elementos críticos en el sistema político que dificultan la formulación y ejecución de políticas de lucha contra la pobreza y reducción de las desigualdades. A continuación, analizamos algunos de los que consideramos los principales factores que influyen en los procesos de desarrollo nacional, particularmente en lo que concierne a la lucha contra la pobreza y las desigualdades.

### 4.1 ¿Están los pobres incluidos en los partidos?

**CUADRO N° 2**
MENSAJES PRINCIPALES

- *Con la excepción de Venezuela, la participación de la población en los partidos políticos es extremadamente baja, según datos del Latinobarómetro.*
- *Dos de los grupos tradicionalmente excluidos (las mujeres y los indígenas) han visto avances en los últimos años.*
- *La legislación sobre cuotas en Bolivia, Ecuador y Perú ha dado como resultado un mayor número de mujeres en cargos electos. Aunque es probable que las mujeres compongan un porcentaje significativo de los militantes inscritos en los partidos —y sean responsables de gran parte del trabajo en términos de movilización partidaria— su participación en los niveles máximos de toma de decisiones es limitada.*
- *La participación de los indígenas en partidos políticos (generalmente recién establecidos) es una tendencia significativa en Bolivia y en el Ecuador.*

Dado que la propia presencia de los sectores organizados y no organizados de los pobres en los partidos debiera lógicamente crear incentivos para un mayor énfasis en la reducción de la pobreza, la primera pregunta que hay que hacer es si los pobres participan en los partidos políticos de los países andinos. Esta pregunta es

especialmente relevante dado que éstos dominan la representación a nivel nacional y, por ende, controlan tanto el poder ejecutivo como el legislativo.

Los siguientes datos del Latinobarómetro muestran el nivel de participación en partidos políticos desagregada por años de educación.

**CUADRO N° 3**

¿TRABAJA POR UN PARTIDO POLÍTICO O CANDIDATO?

| País | Frecuencia | Analfabeta | Básica incompleta | Básica completa | Secundaria, media, técnica incompleta | Secundaria media, técnica completa | Superior incompleta | Superior completa |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Bolivia | Muy frecuente | 2,2 | 2,2 | 1,7 | 0,0 | 0,4 | 1,6 | 0,0 |
| | Frecuente | 7,8 | 7,6 | 13,3 | 5,7 | 5,8 | 4,9 | 6,1 |
| | Casi nunca | 9,4 | 21,0 | 20,0 | 20,8 | 20,5 | 19,7 | 17,3 |
| | Nunca | 73,9 | 65,4 | 63,3 | 72,6 | 70,1 | 72,1 | 75,5 |
| | No sabe / No responde | 6,7 | 4,0 | 1,7 | 0,9 | 3,1 | 1,7 | 1,0 |
| Colombia | Muy frecuente | 0,0 | 1,2 | 4,3 | 2,5 | 1,6 | 5,6 | 2,3 |
| | Frecuente | 0,0 | 7,0 | 4,3 | 5,1 | 7,2 | 5,6 | 9,1 |
| | Casi nunca | 16,7 | 11,7 | 8,5 | 20,3 | 14,4 | 16,7 | 12,5 |
| | Nunca | 83,3 | 78,0 | 80,9 | 70,9 | 75,2 | 70,4 | 75,0 |
| | No sabe / No responde | 0,0 | 2,1 | 2,1 | 1,3 | 1,6 | 1,7 | 1,1 |
| Ecuador | Muy frecuente | 0,0 | 0,9 | 0,0 | 0,0 | 0,5 | 1,0 | 2,0 |
| | Frecuente | 1,5 | 2,7 | 4,1 | 3,3 | 5,9 | 4,0 | 19,0 |
| | Casi nunca | 16,9 | 14,3 | 27,8 | 28,3 | 27,7 | 22,0 | 27,0 |
| | Nunca | 79,2 | 80,4 | 67,7 | 66,7 | 65,9 | 72,0 | 51,0 |
| | No sabe / No responde | 2,4 | 1,8 | 0,4 | 0,8 | 0,0 | 1,0 | 1,0 |
| Perú | Muy frecuente | 1,0 | 2,7 | 1,8 | 0,6 | 1,4 | 0,0 | 0,0 |
| | Frecuente | 3,8 | 7,3 | 6,5 | 5,8 | 5,2 | 1,4 | 3,2 |
| | Casi nunca | 5,7 | 13,3 | 17,6 | 20,7 | 15,8 | 19,2 | 14,5 |
| | Nunca | 81,0 | 76,0 | 72,4 | 72,9 | 76,8 | 79,4 | 82,3 |
| | No sabe / No responde | 8,5 | 0,7 | 1,8 | 0,0 | 0,8 | 0,0 | 0,0 |
| Venezuela | Muy frecuente | 14,1 | 12,0 | 10,7 | 5,9 | 10,4 | 12,6 | 9,0 |
| | Frecuente | 7,7 | 14,3 | 12,3 | 17,6 | 12,7 | 12,6 | 18,0 |
| | Casi nunca | 5,1 | 14,3 | 17,2 | 13,7 | 14,9 | 15,5 | 18,0 |
| | Nunca | 64,1 | 55,3 | 51,6 | 56,9 | 57,5 | 52,9 | 49,4 |
| | No sabe / No responde | 9,0 | 4,1 | 8,2 | 5,9 | 4,5 | 6,4 | 5,6 |
| Promedio América Latina | Muy frecuente | 1,8 | 2,5 | 1,9 | 1,6 | 2,1 | 3,3 | 2,4 |
| | Frecuente | 5,9 | 6,3 | 6,5 | 6,5 | 6,5 | 7,3 | 7,7 |
| | Casi nunca | 10,1 | 12,9 | 15,1 | 13,1 | 15,2 | 13,6 | 13,6 |
| | Nunca | 77,6 | 75,7 | 74,1 | 77,0 | 74,4 | 74,1 | 74,3 |
| | No sabe / No responde | 4,5 | 2,6 | 2,4 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 2,0 |

Fuente: Latinobarómetro, 2006.

Tomando en cuenta la alta probabilidad de que una persona analfabeta, o con sólo unos años de educación primaria, sea pobre, la información del Latinobarómetro revela lo siguiente:

- En el Ecuador y Colombia, la población menos educada (analfabeta o con primaria incompleta) que "nunca" trabaja para un partido o un candidato es mayor que en el caso de otros sectores.
- En el Ecuador, la población más altamente educada tuvo significativamente más probabilidad de trabajar para un partido que los demás sectores. Esto contrasta agudamente con el Perú, donde la población más altamente educada (superior incompleta o completa) es la que menos participa en los partidos.
- Los venezolanos, en general, son significativamente más activos en los partidos que el promedio latinoamericano o los países andinos vecinos. En el resto de los países andinos, el nivel de participación –no sólo de las personas que carecen de educación formal sino de casi todas las categorías encuestadas– es muy bajo.

Esta información del Latinobarómetro se complementa con el artículo de Carlos Meléndez incluido en esta publicación, que contiene información recolectada en una serie de entrevistas realizadas con dirigentes políticos de más de cuarenta partidos que incluye datos sobre la participación en los partidos de los grupos tradicionalmente excluidos –sectores mayoritariamente pobres.[4] En su estudio, Meléndez resalta la ausencia de propuestas integrales de parte de los partidos políticos para resolver los problemas asociados a la limitada representación de estos grupos: mujeres, indígenas y jóvenes. Las medidas implementadas en relación con estos grupos se han dado promoviendo, principalmente, la legislación de las cuotas de género y, en menor escala, a través de las cuotas o escaños reservados para los sectores indígenas en Perú, Colombia y Venezuela. El impacto de estas medidas ha sido particularmente positivo en cuanto a la mayor participación de mujeres en cargos electos en Bolivia, Perú y Ecuador.

[4] Debido a la escasez de estadísticas sobre la participación de los pobres en los partidos políticos, esta subsección y la siguiente se centran en los grupos tradicionalmente excluidos de mujeres e indígenas.

En su detallado panorama de la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, Zovatto (2006) resume las normas relacionadas con la participación política de la población indígena.

**CUADRO N° 4**

REFERENCIAS LEGALES A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS

| País | Referencia Legal |
|---|---|
| Bolivia | El artículo 222 de la Constitución señala que la representación popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.<br>El artículo 224 indica que las agrupaciones indígenas pueden postular directamente candidatos para cargos electos. |
| Colombia | Artículo 171 de la Constitución. El Senado de la República estará integrado por 100 miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores, elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.<br>Artículo 176. La Ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes. |
| Perú | El artículo 10 de la Ley de Elecciones Municipales estipula que en las listas de candidatos a elecciones regionales debe haber 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia, donde existan. |
| Venezuela | El artículo 125 de la Constitución garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la participación política y la obligación del Estado de garantizar la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales con población indígena.<br>El artículo 186 dispone que los pueblos indígenas elegirán tres diputados de acuerdo con lo que se establezca en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres. |

Fuente: Zovatto, 2006.

¿Estos tipos de medidas –regulación jurídica de la participación indígena y de las mujeres en los procesos políticos– dan incentivo suficiente de tal modo que los partidos políticos se hayan vuelto más inclusivos en los últimos años?

### *La inclusión política de las mujeres*

Las cuotas de género en Ecuador, Bolivia y Perú ciertamente han obligado a los partidos políticos a incorporar crecientes números de mujeres dentro de sus listas de candidatos. En las elecciones legislativas de abril de 2006, en el Perú, las mujeres representaron más de 39% de las candidaturas. El importante rol de las cuotas en el Perú se hace más aparente cuando esta cifra se compara, por ejemplo, con Colombia (donde no hay cuotas) donde las mujeres compusieron 18% de las listas

de candidatos en las elecciones al Senado de 2006 en ese país. Aunque no se cuenta con datos en la mayoría de países, cifras recientes de Perú demuestran, al menos, que las mujeres componen una proporción significativa de militantes inscritos en partidos políticos. Entre los partidos representados en el Congreso peruano, las mujeres representaron un promedio de 46% de los militantes.[5]

Sin embargo, pese a la significativa masa de mujeres afiliadas a partidos y el reciente incremento en mujeres elegidas, subsisten importantes desconexiones, según lo ilustran los siguientes dos puntos. Primero, en el caso del Perú, es interesante notar que las mujeres militantes inscritas en los partidos componen sólo 50% de las candidatas inscritas en las elecciones congresales.[6] Es decir, a la hora de confeccionar sus listas, los partidos no recurrieron a las más de 410 000 mujeres militantes, sino que más bien buscaron a mujeres líderes de alto perfil, a menudo de otros sectores, entre ellos el sector de las ONGs, la farándula o el deporte. Un segundo indicador de las limitaciones para una participación significativa de las mujeres en los partidos políticos es ilustrado por el bajo número de mujeres en puestos de dirigencia. De los 138 partidos registrados en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia en 2005, sólo 8 (5,7%) contaron con una mujer en su máximo cargo dirigencial (ej. Como presidente o secretaria general) (Sample, 2005).

Aunque no se ocupa específicamente de los partidos políticos, cabe señalar la investigación de Desposato y Norrander que muestra un desequilibrio entre hombres y mujeres tanto en términos de participación convencional (conversar sobre política, tratar de persuadir a otros de adoptar la posición de uno y, en general, prestar atención a los acontecimientos políticos) como de participación no convencional (protestas y manifestaciones). Las mujeres tienen niveles más bajos de participación en cada uno de los países andinos, y esta brecha de género es más alta en dichos países que en el promedio latinoamericano.

---

[5] Información proporcionada por la Oficina de Registro de Partidos Políticos del Jurado Nacional de Elecciones en base del Registro de Militantes.

[6] Información proporcionada por Máximo Gallo en base de "Servicios de consultas de afiliados a organizaciones" del Jurado Nacional de Elecciones.

**CUADRO N° 5**
BRECHA DE GÉNERO POR PAÍS

| Países Andinos | Participación convencional | Participación no convencional |
|---|---|---|
| Bolivia | -0,61 | -0,31 |
| Colombia | -0,67 | -0,26 |
| Ecuador | -0,67 | -0,50 |
| Perú | -0,71 | -0,29 |
| Venezuela | -0,59 | -0,31 |
| Promedio latinoamericano | -0,59 | -0,27 |

Fuente: Desposato y Norrander, 2005.

*La inclusión política de los sectores indígenas*

La participación de los sectores indígenas en los partidos políticos en la Región Andina es incluso más compleja que la de las mujeres. Por ejemplo, cabe destacar que las normas actuales que regulan la participación política de los indígenas, señaladas líneas arriba, no tendrán un impacto significativo en sí mismas. Los dos países con escaños reservados son precisamente los países con los más bajos niveles de población indígena. En el Ecuador, Perú y Bolivia, donde la población indígena es significativa, sólo Perú cuenta con una medida de discriminación positiva.

No obstante, pese a la ausencia de normas significativas, la participación política de los indígenas se ha convertido en uno de los fenómenos más interesantes de los últimos años, y quizás uno de los pocos signos de esperanza para los asediados sistemas de partidos políticos de la región. A partir de fines de la década de los noventas, muchos líderes y organizaciones indígenas empezaron la transición de la esfera del movimiento social al escenario de los partidos políticos (Yashar, 2006: 274). En las palabras de Yashar: "Cada vez más estos movimientos (indígenas) han dado vida a políticos, partidos políticos y asesores indígenas que han dado forma a debates políticos y buscado impulsar reformas políticas. En este respecto, los indígenas se han vuelto una fuerza políticamente organizada y surgido como nueva fuente de reivindicaciones en el escenario político" (Yashar, 2006: 258). Sin embargo, estos avances no están exentos de peligro. Como señalaba Yashar, la participación en partidos políticos deja a los indígenas vulnerables a los mismos riesgos que enfrentan los sistemas de partidos en general, entre ellos: divisiones políticas, cooptación de líderes y falta de resultados tangibles debido, en gran parte, a la debilidad de los Estados andinos.

## 4.2 ¿Están los pobres representados por los partidos políticos?

**CUADRO N° 6**
MENSAJES PRINCIPALES

- *La población en general está altamente insatisfecha con los partidos políticos y, por ende, son particularmente propensos a la volatilidad electoral y a las opciones de los "outsiders".*
- *La capacidad de los partidos para representar eficazmente a los pobres depende de la capacidad programática de los partidos. Los partidos programáticos son un ingrediente esencial en un sistema político pro-pobres, en cuanto que permiten a los electores tomar decisiones —y hacer que los partidos rindan cuentas— con base en opciones claramente expresadas. Los partidos de la región andina se cuentan entre los menos programáticos de América Latina.*
- *Recientes reformas abocadas a facilitar la participación de candidaturas independientes u organizaciones políticas recién formadas en elecciones han llevado a la fragmentación del sistema político. La fragmentación puede contribuir a que los partidos políticos estén más propensos al clientelismo.*
- *El dinero es un factor de influencia en los partidos y la política en todo el mundo, y la Región Andina no es ninguna excepción. El acceso al dinero lleva a la sobrerrepresentación de las elites económicas y la subrepresentación del interés de los pobres. Lamentablemente, las medidas normativas que pueden disminuir la influencia de los poderes fácticos (regulación del financiamiento privado, órganos de control, régimen de sanciones y financiamiento público) en los procesos de toma de decisiones adolecen de importantes debilidades en los países andinos.*

La inclusión no es sinónimo de representación. Es decir, la presencia de un mayor número de indígenas y mujeres en el escenario político, si bien justificable en términos de justicia, puede no traducirse en un mejor nivel de representación de los intereses de los pobres. Las razones para esta desconexión entre inclusión y representación son muchas, y pueden ser tanto de índole actitudinal (ausencia de identidad del grupo), como de capacidad (ej., ausencia de una "masa crítica" que pueda permitir incidencia en el sistema).

*Indicadores extraídos de las percepciones ciudadanas y los patrones de voto*

La primera pregunta que hay que hacerse es si la población se siente representada por los partidos políticos y los congresos. Los altos niveles de descontento y desafección popular con las instituciones de la democracia representativa en los países andinos indicarían que, de hecho, no se siente representada. Por ejemplo, datos del Latinobarómetro muestran que la población de los países andinos cree (con excepción de Venezuela), en mayor proporción que el promedio latinoamericano, que la democracia puede existir sin partidos y sin Congreso.

**CUADRO N° 7**

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE DICE QUE SIN PARTIDOS Y SIN CONGRESO NO PUEDE HABER DEMOCRACIA

| Países Andinos | Sin Partidos | Sin Congreso |
|---|---|---|
| Bolivia | 38% | 47% |
| Colombia | 51% | 54% |
| Ecuador | 45% | 42% |
| Perú | 52% | 54% |
| Venezuela | 58% | 65% |
| Promedio latinoamericano | 55% | 62% |

Fuente: Latinobarómetro, 2006.

La volatilidad electoral es otro indicador del descontento ciudadano con los partidos políticos. En un período de veinte años, el Perú, Ecuador, Bolivia y Venezuela están entre los cinco países latinoamericanos con mayor volatilidad electoral; lo cual es, en sí, un indicador importante del descontento ciudadano (Payne et al, 2006: 171). La reciente irrupción del candidato *outsider* Ollanta Humala es una ilustración del descontento ciudadano –particularmente de los pobres– con la oferta de los partidos políticos denominados "tradicionales" en el Perú. En la segunda vuelta de las elecciones, en junio de 2006, Humala –un candidato con un fuerte discurso antipartido y sin experiencia previa en cargos electos– ganó la votación en 19 de las 25 circunscripciones del Perú. Su atractivo para los pobres fue particularmente evidente por el hecho de que las 19 circunscripciones coinciden con las regiones del país con menor índice de desarrollo humano.

*La representación sustantiva y los partidos pro-pobres*

Las percepciones ciudadanas y patrones de voto nos permiten, en alguna medida, extraer conclusiones sobre si los pobres se sienten representados. Al mismo tiempo, esta perspectiva debe ser complementada por una revisión de la "representación sustantiva". En este sentido, es necesario preguntar: ¿están los partidos políticos de la región andina enfocados en reducir la pobreza y la desigualdad?, ¿existen los partidos políticos pro-pobres?, ¿están los aparatos públicos y las organizaciones partidarias preparados para implementar con efectividad políticas pro-pobres?

Anteriormente, hemos definido una política pro-pobres como el programa de desarrollo que genera que los ingresos de los pobres crezcan en mayor proporción que los ingresos totales del conjunto de la población, reduciendo así la desigualdad. Aunque esta publicación no busca clasificar a los partidos políticos individuales en términos de su enfoque pro-pobres, la experiencia de la ola de campañas electorales 2005-2006 indica que, a pesar de que los candidatos hayan tratado el tema de la pobreza, no queda claro en qué medida se plantean políticas de Estado de largo plazo abocadas al desarrollo nacional y a la reducción de las desigualdades. Además de ello, en el corto período que los gobiernos llevan en el poder, desde las más recientes campañas electorales, aún no se puede constatar en qué medida los gobiernos están dispuestos y son capaces de transformar las estructuras institucionales de sus países para posibilitar la implementación de políticas de largo plazo que reduzcan la pobreza y las desigualdades.

*Dos elementos en juego: capacidad y voluntad política.*

La limitada *capacidad* institucional es claramente un factor que afecta la aptitud de los partidos políticos para empeñarse en una reforma que acometa eficazmente la reducción de la pobreza y las desigualdades. Los partidos políticos deben ser empoderados para comprender y abordar la pobreza. ¿Podríamos considerar pro-pobres a un partido con una doctrina redistributiva pero que, al mismo tiempo, sea ineficaz e incapaz de organizar las reformas de política requeridas? Seguramente no. La efectividad resulta significativa si partimos de que la agenda de las políticas pro-pobres está constituida, en su mayoría, por reformas complejas de segunda o tercera generación como la descentralización, la reforma de la administración de justicia, las reformas laborales o las de la seguridad social.

Además, estas capacidades no deben limitarse a una pequeña cúpula o grupo de tecnócratas de elite. Por el contrario, con el fin de afianzarse –y traducirse en una gestión efectiva si el partido está en posición de gobierno– estas capacidades deben ser poseídas por amplios sectores del partido.

No obstante, aunque la capacidad es un ingrediente clave, no es el único. Con demasiada frecuencia, los esfuerzos de reforma limitan su diagnóstico y sus acciones subsecuentes a la esfera de la capacidad, cuando, de hecho, es la *voluntad política* la que falta para lograr un cambio transformacional. La voluntad política de un partido político para promover políticas que reduzcan la pobreza y las desigualdades depende, a su vez, de los incentivos y desincentivos que existan en el sistema político. Por ejemplo, podemos esperar un mayor impulso hacia la lucha contra la pobreza y las desigualdades cuando los partidos políticos y otros actores políticos son "recompensados" por el diseño e implementación de estos tipos de políticas.

Los estudios de casos presentados en el presente documento ponen de relieve el papel limitado de los partidos políticos en la formulación, debate y promoción de propuestas de políticas. Solamente en uno de los cinco casos –la Ley de Maternidad Gratuita– los partidos pudieron cumplir un papel importante durante el proceso de diseño. A continuación, se presenta un análisis de los factores que inciden –como incentivos o desincentivos– en el comportamiento de los partidos políticos.

### *Los factores que inciden en la representación de los pobres*

#### *a. El sistema electoral*

La expresión "el diablo está en los detalles" nunca es más apropiada que cuando se aplica al diseño de los sistemas electorales. Hay tantos diferentes tipos de sistemas electorales como países hay en el mundo, cada uno con sus propias particularidades e interacción con el sistema de partidos.

Los sistemas electorales en los países andinos corresponden a dos amplios tipos de categorías: sistema de representación proporcional versus sistemas mixtos. Aunque no es posible hacer justicia a la complejidad de los sistemas electorales en un solo cuadro, el siguiente presenta un breve resumen comparativo de los tipos de sistemas, la forma de candidatura y la presencia de umbrales:[7]

**CUADRO N° 8**

CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

| País - Cámara | Sistema electoral | ¿Lista abierta o cerrada? | Umbral |
|---|---|---|---|
| Bolivia - Senado | Representación proporcional (RP) | Cerrada y bloqueada | No |
| Bolivia - Cámara Baja | Sistema mixto: RP en plurinominales y mayoría simple en distritos uninominales | Cerrada y bloqueada en listas plurinominales | 3% en circunscripciones plurinominales |
| Colombia - Senado | RP | El partido determina si presenta lista cerrada y bloqueada o voto preferencial | 2% |
| Colombia - Cámara Baja | RP | El partido determina si presenta lista cerrada y bloqueada o voto preferencial | La mitad del cociente electoral |
| Ecuador (unicameral) | RP | Lista abierta | No |
| Perú (unicameral) | RP | Cerrada y desbloqueada (voto preferencial) | 4% |
| Venezuela (unicameral) | Mixto: RP en plurinominales y mayoría simple en distritos uninominales | Cerrada y bloqueada en listas plurinominales | No |

Fuente: Elaboración propia.

Podemos describir algunas implicaciones de cada uno de estos elementos para la gobernabilidad y la representación:

- *Representación Proporcional (RP) vs. Sistema Mixto:* Perú, Ecuador y Colombia operan bajo el sistema de representación proporcional por lista, mientras que Venezuela y Bolivia han adoptado sistemas mixtos; esto es la co-existencia de un sistema RP con el sistema de pluralidad / mayoría en distritos uninominales. Una de las principales ventajas del primer caso es la inclusión, ya que el uso de listas permite la elección de representantes de grupos o culturas minoritarias. Los sistemas mixtos buscan mantener la ventaja ya mencionada de la RP, mientras que al mismo tiempo incorporan una ventaja de los sistemas de pluralidad / mayoría: incentivar específicamente que los representantes rindan cuentas. Se considera que la relación entre el elector y el representante es más directa (ya que el voto es por una persona y no por la lista de un

[7] El umbral es el nivel mínimo de votación necesaria para que un partido obtenga representación en el Congreso.

partido), maximizándose así la capacidad de los electores de castigar (votando en contra en la siguiente elección) a un congresista que no haya respondido a las expectativas.

- *Lista abierta vs. lista cerrada:* Si una lista es cerrada y bloqueada, el elector no puede expresar su preferencia por un candidato específico, sino que debe optar por la lista en su conjunto. Se considera que este tipo de sistema fortalece el sistema de partidos políticos y quizás reduce los costos de las campañas (puesto que los candidatos individuales del mismo partido no compiten entre sí). Dado el estado todavía naciente de las elecciones internas (primarias) en los partidos, la lista abierta es presentada en general como la única oportunidad del votante de escoger un individuo y no depender del partido para determinar a los candidatos y sus posibilidades de salir elegidos (al determinar, el partido, el puesto en la lista del candidato).

- *Umbral:* Los umbrales formales están presentes en los sistemas electorales del Perú, Bolivia y Colombia. Buscan reducir la fragmentación del sistema electoral. No obstante, un umbral puede ocasionar desproporcionalidad. Así pues, un candidato puede recibir un alto porcentaje de los votos en su distrito y, sin embargo, no ganar un escaño si su partido no superó el umbral a nivel nacional.

*b. Los partidos programáticos*

Como se discutió líneas arriba, la capacidad y la voluntad política son dos ingredientes necesarios para asegurar que los partidos políticos actúen como agentes de cambio en la lucha contra la pobreza y las desigualdades. En este sentido, es útil revisar reciente investigación sobre la existencia de los "partidos programáticos", que son definidos como: partidos que compiten y obtienen apoyo sobre la base de diferencias en sus orientaciones y logros de política (Stein et al, 2005: 32).

Un partido no puede ser efectivamente pro-pobres a menos que sea programático por naturaleza.[8] La existencia de partidos programáticos facilita la lucha contra la pobreza en cuanto que éstos "permiten a los ciudadanos" la capacidad de elegir los partidos y candidatos que sean más compatibles con sus preferencias de políticas" (Stein et al, 2005: 33).

Lamentablemente, en el ámbito programático, las noticias en la Región Andina son altamente desalentadoras. Mark Jones ha establecido una medida compuesta de la "política programática" en 18 países latinoamericanos con valores que van desde 8 (los más programáticos) hasta 0 (los menos programáticos). Según este estudio de Jones, cuatro de los países andinos ameritan una puntuación de 0, mientras que el otro, Ecuador, recibe 1 punto (Jones, 2005: 51).

Los factores que contribuyen a la limitada capacidad programática de los partidos son múltiples. Según un informe del Instituto Nacional Demócrata sobre la política peruana, estas debilidades se deben, en parte, a la falta de comunicación y coordinación entre las secretarías técnicas y el resto de la organización política, incluyendo a las otras instancias orgánicas y a las autoridades electas (NDI, 2005: 14).

La ola más reciente de elecciones en la región andina brinda un testimonio adicional de esta situación. Aunque un significativo número de políticas públicas estuvieron presentes y fueron debatidas durante las campañas (como se describe en la sección 3 de este capítulo), la mayoría de los planes de gobierno fueron de carácter mayormente enunciativo de las propuestas presentadas por los partidos. Asimismo, el debate tiende a centrarse en "soluciones inmediatas" y en eslóganes publicitarios, en lugar de propuestas concretas que traten a la pobreza como un fenómeno complejo que merece respuestas sistémicas. Conforme a lo descrito por Alarcón, este horizonte inmediato se traduce luego en la *"ejecución de iniciativas de política que no expresan una comprensión de la pobreza como un resultado sistémico"*.

La fuerza de la visión programática permite, además, que el partido pueda discutir con los miembros del mismo en la administración en relación con el grado de cumplimiento de las políticas propuestas en las campañas electorales. La inexistencia de una agenda programática entre los políticos gobernantes y el partido de gobierno genera que la relación entre los primeros y los segundos se centre en cuotas de poder, distribución de nombramientos y otros asuntos que debilitan y dividen a los partidos en el ejercicio del gobierno. Si existiera vocación programática, las

[8] En cambio, un partido programático no es necesariamente pro-pobres. Por ejemplo, un partido programático puede enfocarse en el crecimiento económico y no en la reducción de la pobreza y las desigualdades.

reformas podrían formularse e implementarse en plazos más cortos que en aquellas situaciones en las que, con un programa enunciativo, los gobiernos empiezan a evaluar alternativas de política, mientras sus acciones son reactivas ante las demandas de los grupos de presión. La inexistencia de programas reales dificulta que las autoridades fijen su agenda pro-pobres e incentiva a las autoridades a centrar su acción en apagar incendios. Sin agenda programática, son los factores circunstanciales los que posiblemente dominarán las decisiones principales del gobierno.

Una de las principales funciones de los partidos políticos –y una importante herramienta para la promoción de propuestas programáticas– es la formación de sus militantes. Una reciente encuesta aplicada a los partidos políticos de los países andinos sobre sus actividades de formación puso de relieve importantes deficiencias:

**CUADRO N° 9**

ACTIVIDADES FORMATIVAS EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE LA REGIÓN ANDINA

| Países andinos | Número de partidos participantes en la encuesta | Número de partidos sin una instancia de capacitación especializada | Número de partidos sin un plan de capacitación |
|---|---|---|---|
| Bolivia | 8 | 3 | 2 |
| Colombia | 8 | 3 | 2 |
| Ecuador | 6 | 4 | 2 |
| Perú | 9 | 0 | 4 |
| Venezuela | 5 | 0 | 2 |

Fuente: Roncagliolo y Meléndez, 2007.

Los partidos que no son programáticos tienden a depender del clientelismo como su principal estrategia de obtención de votos. En los países andinos, la fuerte tirantez del clientelismo representa otro elemento disuasivo para la formulación de propuestas concretas de largo aliento. Entre los impactos negativos del clientelismo, de acuerdo con declaraciones vertidas por Sarmiento y Orejuela, se incluyen *"la limitada efectividad de la administración pública"* y *"el aprovechamiento privado de los recursos públicos para cumplir compromisos basados en lealtades personales, obstaculizando los esfuerzos de orientación de dichos recursos hacia objetivos generales y de beneficio colectivo"*.

*c. La fragmentación*

Como respuesta a la percepción de la ciudadanía de que los partidos políticos son excluyentes y monopólicos en su representación, en los últimos años, se ha aprobado una serie de reformas dirigidas a promover candidaturas independientes y/o la participación de organizaciones políticas recién formadas. Es decir, la generalizada insatisfacción y un diagnóstico de "excluyentes" dieron impulso a reformas que –en vez de resolver el problema– hicieron más difícil la gobernabilidad debido a la fragmentación.

**CUADRO N° 10**

LA FRAGMENTACIÓN EN LA REGIÓN ANDINA, EN 2005

| Países andinos | Número de partidos inscritos | Número de partidos representados en la cámara baja o unicameral |
|---|---|---|
| Bolivia | 18 | 8 |
| Colombia | 61 | 47 |
| Ecuador | 35 | 13 |
| Perú | 27 | 10 |
| Venezuela | 24 | 19 |

Fuente: Roncagliolo y Meléndez, 2007.

La fragmentación partidaria tiene importantes implicancias para la lucha contra la pobreza. Por ejemplo, datos de quince estados de la India han mostrado que "los partidos que enfrentan competencia de muchos partidos (no sólo de uno más) tienen más probabilidad de movilizar el apoyo de grupos específicos y asignar los bienes de ese modo" (Pradeep, 2004: 180). Los estados con un número más elevado de partidos políticos gastaban "más en gastos de personal y menos en gastos de desarrollo, experimentaban menor aumento en la entrega de bienes públicos […]". Aunque las diferencias culturales y de sistemas políticos entre India y América Latina son sumamente grandes, el impacto de la fragmentación política de la Región Andina en la lucha contra la pobreza amerita una cuidadosa consideración.

*d. La provincialización*

La situación de fragmentación prevaleciente en los países andinos se encuentra exacerbada por la *"provincialización"* del sistema de partidos señalada, por ejemplo, por Rowland como factor importante en el Ecuador. Sobre la base de un análisis de la distribución del voto popular, Jones (2005) aplica una Puntuación de Nacionalización del Sistema de Partidos de entre 0 y 1, siendo 1 el nivel más alto de nacionalización. Los cuatro países andinos para los que se cuenta con datos cayeron por debajo de la puntuación promedio de la Región América Latina.[9]

Los partidos nacionales tienen mayores economías de escala institucionales para contar con visiones generales y poder facilitar la "agregación" de intereses. Cuando los partidos no son representativos de intereses nacionales, los intereses y los caudillos locales tienden a prevalecer. Además, existe evidencias de que los partidos que no están en posibilidad de agregar intereses, tienen grandes dificultades para construir las alianzas sociales que respalden y consoliden las complejas reformas pro-pobres que los pueblos requieren. Autoridades políticas arrinconadas frente a múltiples intereses sociales, gremiales, territoriales y empresariales y sin capacidad de lograr la "autocontención de expectativas", renuncian a proponer una agenda y se focalizan en medidas que tienden a ser reactivas y de corto plazo.

*e. El financiamiento de los partidos*

La influencia del dinero en los partidos y la política es reconocida en todo el mundo, y la región andina no es ninguna excepción. El financiamiento político puede influir en el resultado de los procesos de formulación de políticas en beneficio de los grupos de elite y en detrimento de la mayoría, particularmente de los pobres.

El papel de los medios en la política es decisivo y lo bastante amplio para ameritar su propio libro, o volúmenes de investigación. Aunque no es el tema principal de esta publicación, es claro que los medios inciden en varios de los procesos analizados aquí. En la cuestión de dinero y política, los medios son un factor particularmente relevante. El punto clave está en el uso de los medios en las campañas electorales y en

[9] Los datos de Colombia no estaban disponibles.

la publicidad y la cobertura que reciben los candidatos. Considerados generalmente el gasto más grande en toda campaña política, "los medios condicionan las formas de llevar adelante la movilización del electorado frente a un comicio, los ritmos y los temas de una campaña e influyen en el conocimiento de los candidatos y en la transmisión de sus mensajes" (Rial, 2004: 48).

Aunque no son una panacea, existen medidas normativas que pueden disminuir la influencia del dinero y, por ende, de los poderes fácticos que buscan usar dinero para incidir en los procesos de toma de decisiones de las organizaciones representativas. Sin embargo, según el estudio publicado por IDEA Internacional y la OEA (Griner y Zovatto, 2004: 331-332), los sistemas de financiamiento en los países andinos adolecen de importantes debilidades, entre ellas:

- "El financiamiento privado está escasamente regulado (…).
- Los países andinos, de manera similar a la mayoría de los latinoamericanos, cuentan con órganos de control débiles y con un régimen de sanciones bastante ineficaz.
- Existe un insuficiente nivel de transparencia, dado que la totalidad de los ordenamientos de los países andinos, si bien establecen la obligatoriedad de rendir cuentas, no hacen lo mismo con la de divulgar".

El financiamiento público de los partidos políticos es un instrumento diseñado para mitigar el poderoso rol que juega el dinero en la política, pues dicho financiamiento da a los partidos políticos alguna independencia financiera para cumplir sus funciones en una democracia. Sin embargo, puesto que es en la Región Andina donde los partidos políticos enfrentan su más seria crisis, no es ninguna coincidencia que el acceso al financiamiento público sea cuestionado y en su mayor parte esté limitado. Por ejemplo, Venezuela es el único país en América Latina cuya Constitución prohíbe el financiamiento público. La Ley de Partidos Políticos aprobada en el Perú, en 2003, consideraba el financiamiento público para actividades de formación partidaria a partir de 2007. Sin embargo, el presupuesto general de la República de 2007 no contempla dicho financiamiento. En Bolivia, la Ley de Partidos estableció que el financiamiento público debe ser usado para fines electorales y no electorales, en proporción al número de votos alcanzados en las elecciones presidenciales. Sin embargo, un acuerdo político de 2006 entre las fuerzas representadas en el Congreso aprobó la reducción del financiamiento estatal en más del 40%.

## 4.3 El Poder Legislativo y la lucha contra la pobreza y las desigualdades

**CUADRO N° 11**
MENSAJES PRINCIPALES

- *El proceso presupuestario es un instrumento esencial en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, los congresos tienen poca influencia sobre las etapas de diseño (consideradas como responsabilidad del Ministerio de Economía) o monitoreo de los procesos presupuestarios.*
- *Debido en parte a reformas resultantes de la Constitución de 1991, el Congreso colombiano —comparado con otros países andinos— tiene mayor incidencia en la formulación de políticas, incluyendo la capacidad de configurar el contenido de las políticas iniciadas por el ejecutivo. Esto es el reflejo de la relativa fortaleza del sistema de partidos de Colombia que —a pesar de que también enfrenta presiones hacia la fragmentación— ha sido más estable y ha tenido más continuidad institucional que sus pares andinos.*
- *Uno de los desincentivos para las iniciativas legislativas pro-pobres citados con más frecuencia es el rol privilegiado de los congresistas individuales en perjuicio de las bancadas.*
- *La tendencia a la individualización parecería exacerbarse por la "provincialización" de la representación.*

En términos formales, los Congresos de los países andinos tienen el mandato claro de incidir en la lucha contra la pobreza. Como cuerpo de representantes elegidos, el Congreso representa el principal espacio con el que los partidos cuentan para concertar, definir y promover reformas. Los Congresos también gozan de autoridad para modificar la legislación, así como para analizar y fiscalizar presupuestos. Uno de los principios básicos de la gobernabilidad democrática es la necesidad de que las políticas y los presupuestos públicos respondan a los intereses de la ciudadanía, canalizados a través de los parlamentos y los partidos políticos representados en ellos. El Congreso es particularmente importante en términos de la estabilidad de las políticas públicas –incluyendo por supuesto aquellas relacionadas con la reducción de la pobreza– en el sentido de que su rol de contrapeso ayuda a brindar un balance en la volatilidad de las políticas sociales que puedan surgir entre dos administraciones presidenciales sucesivas.

Sin embargo, en la práctica, el rol de los Congresos en la formulación de políticas públicas es limitado. En el Perú, por ejemplo, más de la mitad de todos los proyectos de ley de 1980 a 2001 provinieron del Ejecutivo "incluyendo las principales políticas públicas (…) que impactan directamente en la vida cotidiana de los votantes" (Morón y Sanborn, 2005).

Cuatro de los países andinos están clasificados en *The Politics of Policy* como países con limitado impacto sobre la formulación e implementación de políticas (Stein et al, 2005: 56).

**CUADRO N° 12**
TIPOS DE LEGISLATURA

| Países Andinos | Clasificación | Definición |
|---|---|---|
| Venezuela | Reactiva Limitada | Por lo general aprueban las iniciativas del Ejecutivo con sólo cambios menores; no muy eficaces al fiscalizar al Ejecutivo. |
| Bolivia<br>Ecuador<br>Perú | Reactiva Obstruccionista | Potencialmente más activas en la formulación de políticas pero su rol es principalmente el de un simple actor con veto (…) Rara vez se abocan a fondo a perfeccionar el carácter técnico o distribucional de la política propuesta por el Ejecutivo o a fiscalizar activamente la implementación de políticas. |
| Colombia | Reactiva Constructiva | Pueden cumplir los roles que caracterizan los congresos reactivos obstruccionistas, pero también pueden configurar significativamente el contenido de las políticas modificando iniciativas del Ejecutivo. Pueden además cumplir la función fiscalizadora con cierta eficacia. |

Fuente: Stein et al, 2005: 54-56.

De conformidad con nuestro interés por comprender los incentivos que influyen en el comportamiento de los actores políticos, es importante ahondar más en algunos de los factores que han posibilitado al Congreso colombiano desarrollar un rol más comprometido y constructivo en la formulación de políticas. Al menos un experto ha resaltado la adopción de un distrito nacional como la oportunidad que "hizo posible que los candidatos se enfocaran en preocupaciones programáticas y ganar en todo el país votos de electores en quienes estas posiciones resonaran" (Crisp, 2006: 218). La Constitución de 1991 también facilitó la capacidad del

congreso de invalidar un veto presidencial y puso límites a la capacidad del Presidente de legislar por decreto. Esto refleja la relativa fortaleza del sistema de partidos de Colombia que –a pesar de enfrentar presiones de fragmentación condicionadas por la descentralización y una situación de guerra interna– mantiene su capacidad de agregar intereses, intermediar la política y convocar a nuevos actores sociales y políticos a los procesos de reforma.

Uno de los *desincentivos* presentes en los países andinos para una formulación de políticas pro-pobres eficaces es, ciertamente, el rol privilegiado de los congresistas individuales en perjuicio de las bancadas. Frecuentemente, son los congresistas quienes "escuchan" las demandas sociales y son ellos quienes las intentan convertir en iniciativas legales que las satisfagan. Esto, además, ha sido potenciado por los medios de comunicación, quienes suelen dar mucha publicidad al congresista individual que propone las iniciativas legales.

Como resultado de este problema de extrema individualización, las bancadas no tienen incentivos para generar un pensamiento común. Cada congresista está en sus propios dilemas y la organicidad de la bancada (en términos de políticas) suele quedar postergada. Así, cuando una iniciativa de ley es discutida entre representantes de un sector del Ejecutivo y aquellos parlamentarios que impulsan la iniciativa, los representantes del ejecutivo responden a una lógica de sector sistematizada mientras que las bancadas parlamentarias buscan responder a una amplia gama de intereses, generando que, muchas veces, el legislativo no pueda hacer prevalecer sus propuestas.

Esta tendencia hacia la individualización parecería ser exacerbada por la "provincialización" que la política mencionada líneas arriba parece jugar en el Congreso en, los países andinos. En su ensayo sobre Bolivia, Herrero observa que *"los parlamentarios responden más a las regiones, a movimientos sociales y cívicos o a su propia voluntad, que a los proyectos colectivos nacionales que los postularon, por lo que se dificulta la generación de consensos y la agregación de intereses"*.

Estas dinámicas ayudan a reforzar la predominancia del Poder Ejecutivo en la priorización y diseño de las políticas económicas y sociales, situación claramente demostrada a través de los informes nacionales incluidos en esta publicación, al

igual que en estudios de casos. Los estudios de caso presentados en esta publicación –tales como la Ley de Participación Popular, en Bolivia; el Seguro Integral de Salud, en el Perú; y el Banco de Desarrollo de la Mujer, en Venezuela– fueron posibles gracias a la intervención de un grupo de expertos, actores proactivos del Poder Ejecutivo –algunas veces llegando inclusive hasta la intervención del propio Presidente– comprometidos con dichas reformas. En cada uno de estos casos, el Poder Legislativo y los partidos políticos tuvieron una limitada incidencia en dar forma a los programas creados por ley.

Un factor particularmente importante para el análisis es el rol del Congreso y de los partidos políticos en los procesos presupuestarios, dado su papel central en todo esfuerzo dirigido a reducir la pobreza y la desigualdad. Todos los grupos de representación en la sociedad saben que en el presupuesto de la nación se juega una parte de sus intereses; por eso muchos desean intervenir, buscando lograr las decisiones que más les convengan. Por ello, es esencial contar con procedimientos transparentes y eficaces, que permitan proteger a la sociedad de la colusión y las malas prácticas.

Hoy en día, los Poderes Legislativos de los países andinos no sólo no participan en el proceso de formulación presupuestaria, lo cual es una tendencia mundial, sino que no tienen mucha capacidad de generar alternativas de asignación de recursos distintas a las que les propone el Ejecutivo. A esto contribuye la debilidad del presupuesto, cuando no corresponde a un Plan de Desarrollo, lo que ocurre claramente en todos los países andinos; con excepción de Colombia, en donde existen Planes de Desarrollo multianuales, que orientan la asignación de recursos de inversión del presupuesto. Así, los Congresos –aun en donde no hay mayoría del Poder Ejecutivo– tienden a aprobar en más del 95% las propuestas del Ejecutivo, con lo cual predomina la inercia presupuestaria de asignar los recursos de una forma no muy diferente a lo ocurrido en los años anteriores. Esto dificulta las reformas pro-pobres, pues la lógica fiscalista impuesta por el peso y la influencia de los ministros de hacienda desincentiva cambios significativos en las decisiones de asignación de recursos. Del mismo modo, los Congresos no exigen al Ejecutivo una rendición de cuentas relacionada con los impactos, y los informes de balance de los presupuestos tienden a llegar muy tarde como para servir para el análisis del

siguiente ejercicio presupuestario. Todo dificulta aún más el contar con herramientas útiles para los congresistas, de modo que éstos puedan pensar en asignaciones alternativas a las propuestas por el Ejecutivo.

El presidencialismo se ha mostrado, asimismo, resistente a las reformas que buscan un mayor equilibrio entre los principales poderes públicos. Esto incluye, en alguna medida, a la Constitución colombiana de 1991, que pretendió fortalecer la función de control político del Congreso. Por su parte, en el sistema boliviano, caracterizado como semi-presidencialista por algunos analistas –por el papel del Poder Legislativo en la elección del Presidente cuando se produce una segunda vuelta electoral–, el Ejecutivo es el actor dominante en las reformas bolivianas. En el Ecuador, las reformas constitucionales llevadas a cabo durante el período 1997-1998 establecieron sistemas de "hiper-presidencialismo" que eliminaron los incentivos para la cooperación entre Ejecutivo y Legislativo.

## 4.4 El sistema de representación y la cultura de confrontación:

**CUADRO N° 13**
MENSAJES PRINCIPALES

- *Las fuertes facturas y desigualdades y la crisis de representación que caracterizan las sociedades andinas se traducen al ámbito político a través de un sistema interpartidario altamente confrontacional y polarizado.*
- *La cultura de confrontación se extiende al papel de la sociedad civil como actor político y las relaciones entre partidos y sociedad civil.*
- *La cultura de la confrontación y la consiguiente ausencia de espacios de diálogo incentivan los patrones de comportamiento negativos en la lucha contra la pobreza, incluyendo la imposibilidad de consensos amplios; la naturaleza personalista de la política se refuerza y hay niveles crecientes de insatisfacción ciudadana con la democracia representativa.*

En tres países, la existencia de pactos políticos y con frecuencia los gobiernos de coalición resultantes permitieron la gobernabilidad durante largos períodos de gobierno. (Roncagliolo y Ponce Testino, 2005):

- La Democracia Pactada en Bolivia (1985-2002)
- El Frente Nacional en Colombia (1958-1991)
- El Pacto de Puntofijo en Venezuela (1958-1993)

En gran parte, el desgaste de los pactos interpartidarios en Venezuela, Bolivia y Colombia se debió a la naturaleza excluyente de los mismos, lo cual ha roto también el oligopolio de los llamados "partidos tradicionales" en beneficio del ingreso de nuevos partidos en el escenario político.

El Ecuador y Perú no vieron pactos amplios de largo plazo como los encontrados en los demás países andinos. Por el contrario, los intentos de concertación interpartidaria fueron coyunturales y, por lo general, limitados a la conformación de las Asambleas Constituyentes. Además, los espacios de diálogo que sí existen no incluyen la participación de partidos políticos (Sagasti y Prada, 2005). En un resumen de nueve experiencias de diálogo en el Perú (desde 1981), sólo tres incluyeron la participación formal y permanente de los partidos políticos.

Los ensayos nacionales incluidos en esta publicación –particularmente Venezuela, Bolivia, Perú y Ecuador– resaltan la influencia de una cultura de confrontación y la ausencia de espacios de diálogo sobre el sistema político y la lucha contra la pobreza y las desigualdades. Dadas las fuertes fracturas que caracterizan las sociedades andinas –en cuanto a condiciones étnicas, socio-económicas y geográficas– no debe sorprender quizás el hecho de que las políticas en la región se perciban como un proceso de conflictos y confrontaciones orientado a la aniquilación del opositor.

El ensayo de Cartaya y Jiménez enfoca su análisis en gran parte en la naturaleza y los efectos de la polarización en Venezuela: *"El clivaje más significativo es el que se establece entre lo que denominamos 'el oficialismo y los partidos que lo apoyan' y 'la oposición'"* El Presidente Chávez ha definido a la oposición apelando a los términos más ásperos, incluyendo los de "enemigos" y "traidores". La retórica de la oposición ha tendido también a lo incendiario. La decisión de la oposición de retirarse de los comicios de 2005 eliminó la posibilidad del Congreso como un espacio fundamental para el debate.

A lo largo del último año, la experiencia boliviana viene mostrando similares señales de polarización. No solamente en términos del lenguaje virulento utilizado, sino además en la débil actuación del "centro" en las elecciones de julio de 2006 y de diciembre de 2005 y la reciente falta de consenso en la Asamblea Constituyente. En los otros países, la naturaleza confrontacional de las políticas se encuentra presente, pero con intensidades menores.

La polarización no se limita al sistema de representación política. Por el contrario, la cultura de confrontación se extiende al papel de la sociedad civil como actor político. Cuando el sistema de partidos es débil, la sociedad civil puede llegar a operar o a ser percibida como la "oposición"; en tales circunstancias, su rol constructivo en la planificación e implementación de políticas de mayor alcance orientadas a la reducción de la pobreza es vulnerado y la función de la sociedad civil tiende a quedar limitada al rol de monitoreo o vigilancia.

Este ha sido claramente el caso en Venezuela, donde la relación entre el gobierno y ciertos sectores de la sociedad civil es intensamente confrontacional. La recientemente aprobada Ley de ONGs en el Perú –apoyada por 3 de las 4 principales bancadas del Congreso peruano– es también una señal de la relación antagónica entre los partidos y la sociedad civil. En Bolivia, el gobierno de Morales cuenta con los llamados "movimientos sociales" como su base política y social; sin embargo, el diálogo entre el gobierno y las organizaciones cívicas regionales se ha roto continuamente en los últimos meses, dando paso a una retórica aguda y a estrategias de presión y movilización.

La cultura de confrontación en los países andinos está viva y activa, y presenta devastadores efectos para la lucha contra la pobreza.

Por ejemplo, la ausencia de espacios de diálogo imposibilita el logro de consensos amplios sobre políticas que requieren reformas complejas, y fortalece la naturaleza personalista de la política. Asimismo, un contexto de conflicto incentiva al candidato a enfatizar las debilidades del contrincante en vez de presentar sus propias propuestas y programas. A su vez, estos procesos de crítica llevan al público a culpar a los partidos políticos y Congresos por las deficiencias en el desempeño del Estado, y ocasionan niveles cada vez mayores de insatisfacción ciudadana con estas instituciones de la democracia representativa.

Un informe del año 2004, realizado por el Instituto Nacional Demócrata, ilustra el efecto particular que la polarización ha tenido en Bolivia: "un ciclo de conflicto durante el cual las reformas insuficientes del gobierno se encuentran con las protestas extendidas, la retórica crítica y más demandas radicales por los líderes de las protestas". Aunque los líderes del gobierno hayan buscado una base ad hoc para calmar a los que protestan, no existen procesos sustanciales de diálogo ni construcción de consensos para el largo plazo, para el cambio sistémico que se requiere. Como resultado, "cuando estas reformas tienen efecto poco notable, el público concluye que todo el sistema es un problema e incluso las demandas más extremas cambian" (NDI, 2004: 25).

## 5. RECOMENDACIONES: LÍNEAS DE ACCIÓN PARA REFORMAR LOS SISTEMAS POLÍTICOS Y PROMOVER LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LAS DESIGUALDADES

Los estudios correspondientes a los países proponen un conjunto de intervenciones en diferentes frentes, de modo de crear las condiciones para que se formulen y ejecuten las políticas de lucha contra la pobreza y reducción de las desigualdades. A continuación, reseñamos las principales que fueron identificadas en los ensayos nacionales.

### 5.1 Fortalecimiento de los partidos

En el centro de las preocupaciones de los ensayos está el fortalecimiento de la institucionalidad partidaria. Todo lo que contribuya a fomentar capacidad en los partidos para definir el desarrollo interno de sus políticas y fortalecer la función de educar al público en los temas más importantes del desarrollo será fundamental para crear las condiciones propicias para las reformas pro-pobres. Se requiere que muchos militantes partidarios estén en posibilidad de contribuir a recolectar información y participar de la formulación de la oferta política del partido. Partidos y organizaciones territoriales y funcionales deben generar de forma participativa visiones sobre el desarrollo que sean intensamente socializadas, y para todo se requiere recursos y habilidades.

Un tema medular en esta materia gira en torno a la necesidad de fortalecer la capacidad de los partidos para representar a los pobres. Cuando desarrolla el ensayo sobre Perú, Alarcón señala que *"no existen mecanismos de representación suficientes y adecuados que expresen la voz de los pobres. La fragmentación del escenario social no contribuye a dotarlos de una presencia en la discusión pública". "Los partidos requieren expresar la diversidad cultural, étnica y social del país y esforzarse por que la práctica política y las formas organizativas no reproduzcan la lógica de exclusión".*

En Ecuador, Rowland señala la necesidad de *"realizar procesos de fortalecimiento al interior de los partidos, que incluyan la actualización de declaraciones programáticas, la capacitación de su militancia, el mejoramiento de su comunicación con la ciudadanía y la rendición de cuentas periódica de sus actividades y recursos".* Podría *"pensarse en una escuela o centro de políticas públicas que capacite a todos los partidos y los ayude en este proceso".*

**CUADRO N° 14**
LA PROPUESTA DEL "PARTIDO RED"

La crisis de la representación encuentra su expresión tal vez más aguda en la región andina, pero, desde luego, no se limita a esa área geográfica. En todas partes los partidos enfrentan serios desafíos en términos de interacción y representación de sus sociedades. El "partido red" es una propuesta que plantea una nueva manera de organizar a la ciudadanía para su participación activa en la vida política. Busca sacar provecho de las formas modernas de organización en redes que están asociadas a los avances en las tecnologías de la información. Sus principales características son:

- *Organización y estructura:* El partido red está conformado por un núcleo coordinador central, un gran número de unidades territoriales y funcionales en diferentes niveles, miembros individuales afiliados al partido red, una unidad de seguimiento y evaluación, y una unidad de solución de controversias. El núcleo coordinador central está conformado por representantes designados por las unidades territoriales y funcionales y por representantes de los miembros individuales. Cada una de las unidades territoriales y funcionales opera con un alto grado de autonomía en su ámbito específico de acción, pero respetando el marco doctrinario y las normas de comportamiento establecidas para la organización en su conjunto.

- *Funcionamiento y operación:* Los componentes que configuran la estructura organizativa del partido red interactúan de una manera flexible, tienen pocos niveles jerárquicos, y generan obligaciones mutuas y responsabilidades compartidas que aseguran su cohesión interna y continuidad. Además de lineamientos doctrinarios y políticos que definen el perfil del partido red, el núcleo coordinador central aporta asistencia técnica y administrativa, información sobre la situación del país y sobre las actividades de otras unidades, visibilidad política y también servicios de apoyo, como capacitación y entrenamiento.

Fuente: Agenda: PERÚ, 2000: 270-271.

## 5.2 Financiamiento público para actores políticos y transparencia electoral

Instrumentos como el financiamiento público de los partidos e incentivos a la transparencia son fundamentales. El financiamiento público debe orientarse a las funciones fundamentales de representación y educación. Los recursos públicos deben asignarse de modo tal que no incentiven una mayor fragmentación política sólo con el fin de apropiarse de los recursos y deben permitir que los partidos tengan un funcionamiento permanente y no sólo durante coyunturas electorales. Como señala Francisco Herrero en el ensayo sobre Bolivia, *"es necesario capacitar a la militancia, con especial énfasis en los niveles subnacionales, para acercarse a la ciudadanía, incrementar militancia, cinturones de simpatizantes y realizar trabajo político constante (y no sólo en campaña)"*. Para poder sostener estos procesos el financiamiento público es crítico. De lo contrario, el incentivo es realizar sólo acciones en coyunturas electorales y con financiamiento exclusivamente privado que promueve acuerdos bajo la mesa que en pocas circunstancias concuerdan con el interés general.

**CUADRO N° 15**

OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS EN EL CAMPO DEL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS

Los procesos de reforma en materia de financiamiento político deben estar guiados por el objetivo básico de fomentar una competencia política abierta y libre, basada en condiciones de equidad y transparencia. El propósito fundamental pasa por lograr que sea el sistema el que controle al dinero y no el dinero al sistema. […] Todo proceso de reforma en materia de financiamiento político debería prestar atención a los siguientes objetivos generales:

1. Garantizar una efectiva competencia electoral y promover la equidad política.
2. Incrementar la transparencia mediante el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y de divulgación.
3. Reducir la necesidad de dinero controlando los disparadores del gasto electoral.
4. Combatir frontalmente el tráfico de influencias, la corrupción política y el ingreso de dinero ilícito en las finanzas partidarias.
5. Mejorar el uso de los fondos públicos invirtiendo en el fortalecimiento de partidos democráticos.
6. Consolidar el Estado de Derecho y fortalecer la capacidad de hacer cumplir las normas.
7. Incorporar el enfoque de género en las discusiones y regulaciones sobre el financiamiento de los partidos políticos.

Fuente: Griner y Zovatto, 2004: 336-337.

**CUADRO N° 16**
MODELOS DE REFORMA

Al diseñar regulaciones dirigidas a financiar reformas, es útil tener en consideración las amplias categorías de modelos que existen, cada una de las cuales refleja un diagnóstico específico del problema y un distinto conjunto de herramientas para abordarlo, dependiendo también del contexto cultural y político del país.

*La opción Sueca:* Corresponde a un modelo basado en la autonomía de los partidos y la confianza en la madurez de los votantes. Los partidos se conciben como asociaciones voluntarias llamadas a desarrollar sus funciones, realizar sus transacciones y organizarse internamente dentro de un marco de privacidad. A cada votante, además, se le supone libre para decidir […] En una versión más moderada, al menos se considera que las presiones de uno u otro lado se equilibran […] Se habla de *La opción Sueca* por cuanto en este país varios intentos de regulación estatal han fracasado, mientras que han tenido éxito acuerdos voluntarios entre partidos para buscar la transparencia en el origen y el uso de los recursos.

*La opción Alemana:* se basa en la transparencia. Se supone que aunque existe el riesgo de que la financiación privada pueda estar atada a la toma de decisiones, ello se corrige si el elector conoce a cabalidad las fuentes de financiamiento. En ese sentido, a partir de 1984, los partidos alemanes deben rendir informes públicos que incluyan un balance de ingresos y gastos.

*La opción Basada en el Activismo de ciertas Agencias públicas:* se fundamenta en la percepción de que ninguna de los anteriores es perfecta. Los Estados Unidos, después del escándalo de Watergate, aprobaron la Ley Federal de Elecciones y Campañas (1974) y crearon la Comisión Federal de Elecciones para supervisar la actuación de los beneficiarios de donaciones, verificar los informes e implementar normas especificas sobre campañas.

*La opción por la Regulación Diversificada:* tiende a ser más amplia en el campo regulatorio, pero con expectativas más modestas. Canadá expidió una regulación basada en ese principio en 1974 (…). Incluye aspectos como la limitación del costo de las campañas, limitación en el tiempo disponible de televisión, financiación estatal por reposición parcial, descuentos tributarios a los pequeños donantes, exigencia de informes sobre ingresos y egresos (siempre y cuando excedan un monto prefijado) y creación de una agencia para supervisar la aplicación de la ley.

Fuente: De la Calle, 2004: 33–34.

## 5.3 Evaluar barreras de entrada y salida del sistema político

Para enfrentar los problemas derivados de la fragmentación del sistema político, es necesario que se abran debates sobre las reformas relacionadas con las barreras de entrada y los mecanismos de salida del sistema de partidos como incentivos para el fortalecimiento de los mismos. El conjunto de los mecanismos de las normas de partidos (requisitos de entrada, normas para regular la democracia interna, vallas electorales y sistema electorales) debe incentivar la formación de partidos fuertes o de coaliciones fuertes que apoyen la gobernabilidad. La democracia interna y la renovación partidaria serán factores decisivos para el buen funcionamiento de los sistemas políticos.

En el Perú, la revisión de estos temas es muy importante. Por un lado, el Perú tiene las mayores exigencias posibles para la inscripción de partidos: alto porcentaje de firmas en proporción a la población, existencia de comités administrativos en un tercio de las provincias que deben estar en dos tercios de las 26 regiones del país, existencia de locales con signos distintivos, etc. De otro lado, los partidos nacionales que no alcanzan el 4% en la elección al Congreso pierden su inscripción. Es decir, fuertes barreras a la entrada e importantes mecanismos de salida para las organizaciones pequeñas. El efecto directo fue una relativa concentración de los votos de las fuerzas nacionales en las elecciones para el Legislativo y Ejecutivo nacional –proceso en el que los partidos regionales y provinciales estaban impedidos de participar–, y luego una aplastante derrota de los partidos nacionales en los procesos de elecciones de gobiernos subnacionales, en donde los movimientos políticos regionales y locales sí podían participar. ¿Fortalecieron al sistema de partidos nacionales las barreras a la entrada y la valla electoral o simplemente se creó una aparente concentración de votos en las fuerzas nacionales que escondía los más graves problemas de representación de los partidos nacionales? En países como el Perú, será muy importante que se discuta a fondo las implicancias que sobre el sistema de representación tienen las barreras de entrada y los mecanismos de salida.

## 5.4 Promover la cohesión partidaria en el Legislativo

La eliminación del voto preferencial –en los países en los que este mecanismo existe– y los esfuerzos por fomentar que las bancadas parlamentarias trabajen de forma mancomunada son posibles reformas para incentivar la cohesión partidaria y mejorar la posición del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo. Otras medidas importantes en este sentido son: i) promover la fiscalización legislativa como mecanismo de monitoreo y rendición de cuentas; ii) fortalecer la capacidad de exigir rendiciones de cuentas al Ejecutivo, priorizando el tema presupuestario; iii) fortalecer o implementar unidades de diagnóstico y diseño para iniciativas legislativas que son marco para las políticas públicas en las cámaras legislativas; iv) fortalecer unidades de análisis del presupuesto y de esquemas de asignación de recursos presupuestarios alternativos a las propuestas del Ejecutivo; y v) incentivar a las bancadas a concentrarse en pocas normas realmente importantes y definir una agenda acotada y sustantiva.

En este orden de ideas, es importante avanzar, como lo señala Rowland, en mejorar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, con el fin de mejorar las posibilidades de alcanzar consensos para la implementación de políticas pro-pobres. Sin consensos mínimos, como señala el autor, los Presidentes pueden convertirse en tigres de papel, y estar sujetos a los vaivenes de mayorías fluctuantes en el Congreso, proceso que se da con mayor frecuencia en países de alta volatilidad política.

**CUADRO N° 17**

EL CONGRESO Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

La especificidad que caracteriza a cada uno de los países andinos requiere de propuestas de reformas hechas a la medida de cada contexto específico. No obstante, los esfuerzos dirigidos a reducir la pobreza sí parecen enfrentar algunos desafíos comunes en los países andinos, entre ellos una subordinación al Ejecutivo en la formulación de las políticas públicas, una débil relación con la sociedad civil, la ausencia de una política de relación con los medios, la burocratización del proceso legislativo, y la ausencia de un sistema institucionalizado de asesoramiento e información.

Aunque el grado en que estos desafíos afectan a cada país varía, sí sugiere la necesidad de consideración de algunas reformas que tomen en cuenta particularmente la relación entre el Congreso y la lucha contra la pobreza:

- Oficinas desconcentradas de participación ciudadana y la realización de audiencias públicas descentralizadas.
- Centros de Investigación Parlamentaria encargados de procesar y analizar información a solicitud de los congresistas.
- Una racionalización de los servicios parlamentarios que dé prioridad a las comisiones y bancadas, en vez de los congresistas individuales.
- Profesionalización y continuidad del personal con transparencia y criterios claramente objetivos en la contratación, evaluaciones y ascensos.
- Continuidad en el liderazgo congresal, al establecer períodos más prolongados para la mesa directiva y presidencias de las comisiones.
- Un proceso integral de revisión y reforma respecto al rol del Congreso en el proceso presupuestario. Las opciones por considerar deben incluir: más personal profesional, fortalecimiento de la Comisión de Presupuesto, presentación de información presupuestaria de manera transparente y de fácil uso, revisión del presupuesto en otras comisiones, audiencias públicas sobre el presupuesto, y fortalecimiento del centro de investigación parlamentaria específicamente en procesos presupuestarios.

Fuente: Elaboración propia.

## 5.5 Fortalecer la institucionalidad del desarrollo y ampliar capacidad de formular e implementar políticas tanto en el nivel nacional como en el descentralizado

Los países andinos, con excepción de Colombia, presentan una baja institucionalidad para la planificación del desarrollo. Por ello, se requiere de la presencia de instancias suprasectoriales de planificación y políticas si se quiere atacar la pobreza y la desigualdad. Al mismo tiempo, se necesita crear instancias de seguimiento y coordinación para fortalecer la descentralización e institucionalizar los mecanismos de comunicación entre los gobiernos subnacionales y el nacional. Todo el proceso de fortalecimiento de los gobiernos subnacionales requiere apoyo permanente del

nivel nacional. Este nivel de gobierno debe, por lo menos, recoger las mejores prácticas locales y difundirlas para su generalización. Finalmente, es indispensable fortalecer la gestión financiera de los municipios. La descentralización aumenta de forma significativa los recursos de las municipalidades; por ello, es indispensable reforzar sus capacidades financieras y promover veedurías ciudadanas y dotarlas de mejores instrumentos para que su papel sea efectivo. En general, resultará vital que los sistemas del empleo público diferencien los cargos de carrera de los de confianza, de modo de que se diferencien las funciones de Estado, de gobierno y de partido. Todos los ciudadanos deberían tener igualdad de oportunidad para acceder a los cargos de carrera.

Es importante que se desarrollen, a través de diferentes modalidades de intervención, la capacidad de diseñar y ejecutar, con transparencia, participación y control social, políticas nacionales, regionales y locales. Esto incluye fortalecer y desarrollar unidades de diagnóstico y diseño de políticas públicas en todos los sectores del gobierno nacional y en todos los niveles de gobierno. Esto es imprescindible para otorgar mayor racionalidad a la acción pública relacionada con la lucha contra la pobreza.

**CUADRO N° 18**

CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN LOS PAÍSES ANDINOS (menos Bolivia)

| País | Plan Maestro lineamientos | Banco de Proyectos | Software específico | Injerencia Política | Recursos Humanos |
|---|---|---|---|---|---|
| Ecuador | Sí, pero no se llevan a cabo en su manera original | Sí | Sí | Alta | De escasa calidad, alta rotación y poco personal idóneo |
| Colombia | Sí, existe un Plan de Desarrollo Multianual | Sí | Sí | Mediana | Existe un importante equipo de profesionales agrupados en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) |
| Perú | Sí, pero es un ejercicio de programación multianual del gasto de inversión | Sí | Sí | Mediana | Se cuenta con personal adecuado en oficinas clave, pero no existe una política de retención de personal. Falta apoyo a unidades de planificación regionales y municipales |
| Venezuela | Sí, pero no se llevan a cabo en su manera original | No en todos los sectores | Sin información | Alta | Escaso personal idóneo y alta rotación |

Fuente: Guerra-García, 2004.

## 5.6 Promoción de mecanismos de diálogo, acuerdos y cooperación interpartidaria, y entre partidos y otros sectores

Para superar la cultura de la confrontación, se requiere promover el diálogo y la cooperación entre partidos, y entre estos últimos y los sectores significativos de la sociedad. Por ello, será importante propiciar la interrelación entre partidos y movimientos sociales para generar unos consensos amplios que impulsen y "anclen" las reformas que se puedan concertar. La institucionalización de mecanismos semejantes al Acuerdo Nacional, en el Perú, es un ejemplo a seguir, ya que no solo incluye cooperación interpartidaria, sino que incorpora a actores del empresariado y de la sociedad civil. Además, actualmente, con la ampliación de los recursos de los gobiernos subnacionales, en muchas regiones, se está trabajando para alcanzar acuerdos de este nivel en el marco y con la referencia del Acuerdo Nacional.

La promoción de espacios de diálogo es importante aun en países como Venezuela, que viven un escenario de extrema polarización. Como señalan Cartaya y Jiménez, a pesar de la situación que se vive *"tanto en la oposición como en el gobierno –sin obviar el amplio sector conocido como "ni-ni"– habría sectores ganados a la concertación en torno a temas concretos si se establecen reglas de juego que otorguen garantías de cumplimiento de los acuerdos de ambas partes"*.

Estos mecanismos de diálogo tienen también un importante rol que jugar en términos de educación pública. A través de las campañas de información realizadas en los medios, se debe poner de relieve la complejidad de las cuestiones tratadas, y como resultado manejar las expectativas del público, incidiendo no en beneficios tangibles de corto alcance, sino en procesos transformativos más amplios y de más largo plazo.

**CUADRO N° 19**

VISIÓN DE PAÍS: LECCIONES APRENDIDAS

La relación entre desarrollo y una visión nacional de país es innegable. Los esfuerzos dirigidos a reducir la pobreza y las desigualdades son fortalecidos cuando existe un compromiso de los actores políticos y sociales para implementar una visión compartida. Un informe de la CEPAL, el Banco Mundial e IDEA Internacional resalta dieciséis lecciones aprendidas a nivel mundial en este sentido:

- Contar con una visión nacional es fundamental para cerrar la brecha entre el largo y el corto plazo.
- Los acuerdos son más viables y operativos cuando son producto de una visión compartida del futuro.
- Toda visión debe ser holística y equilibrada, de forma que refleje y reconcilie la multiplicidad de intereses y retos de cualquier sociedad.
- Una visión es un proceso de facetas múltiples que se construye con base en la participación y compromiso activo de los actores principales.
- El proceso de construcción de una visión nacional no tiene un formato único, sino que debe adoptarse a la coyuntura de cada país y a las particularidades de los actores principales.
- La clave para un diálogo social exitoso está en definir los tópicos que se abordarán en las negociaciones o consultas, así como el ámbito en que se realizará el diálogo o la negociación.
- Es necesario considerar las diversas capacidades de los participantes en el diálogo social (representación, cohesión interna, capacidades técnicas).
- Las estructuras institucionales independientes pueden manejar los conflictos y compensar a los actores que puedan sufrir pérdidas en el corto plazo como resultado del proceso de reforma.
- Es importante que el sector privado se una en torno a una estrategia común y participe en el diálogo con otros actores.
- El gobierno y el sector privado deben trabajar juntos con el fin de establecer una agenda política eficaz desde el punto de vista del crecimiento de largo plazo.
- Los gobiernos deben invertir en instituciones para facilitar el proceso de diálogo político y/o social y la relación entre ambos.
- Los acuerdos políticos son más firmes y viables cuando están acompañados de acuerdos vinculantes para la ciudadanía representada por los sectores sociales.

- La democracia y la capacidad de construir una visión nacional se fortalecen mediante la participación y compromiso de la sociedad civil organizada.
- La existencia de un órgano formal dentro del Parlamento para definir la visión de futuro, dar seguimiento y evaluar los avances, ayuda de manera importante a diseñar e implementar una visión nacional.
- La transparencia y calidad de las políticas son prerrequisitos para construir acuerdos duraderos y realizables.
- El apoyo de las instituciones internacionales puede ser crucial para el desarrollo de una visión.

Fuente: Banco Mundial et al, 2004: 9-17.

**CUADRO N° 20**

EL ACUERDO NACIONAL DEL PERÚ: UNA EXPERIENCIA DE DIÁLOGO

El Acuerdo Nacional (AN) es único en la región como ejemplo de diálogo tripartito y como espacio permanente. A través de un proceso formal e institucionalizado de consenso entre el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil, el Acuerdo Nacional ha producido la definición de 31 políticas de Estado basadas en un horizonte de largo plazo hacia el año 2021. Las lecciones aprendidas señaladas arriba en cuanto a las visiones de país son instructivas cuando se aplican a la experiencia particular del AN. Por un lado, el AN se ha destacado por su naturaleza permanente y participativa, incluyendo la participación activa y constructiva del sector privado y de los partidos políticos. Si en algunos momentos este espacio ha vacilado –particularmente en la implementación posterior de los consensos logrados–, ello se debe a la ausencia de una instancia de planificación inter-sectorial, la desconexión entre el Congreso y el AN y la diversidad de capacidades de las organizaciones participantes en el mismo. En particular, los límites a la representatividad de los grupos del AN significan que los consensos en su foro no siempre se ven plasmados en legislación.

Fuente: Elaboración propia.

## 6. LECCIONES APRENDIDAS PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El diseño e implementación de una reforma política que lleve a la reducción de la pobreza depende, primero y ante todo, de los actores nacionales. Los actores políticos y sociales son los verdaderos agentes de cambio en cada uno de los países andinos.

Aparte de ello, pueden haber algunas circunstancias bajo las cuales la cooperación internacional pueda *facilitar* el cambio pro-pobres. Como se demostró en Chile y el Perú, la cooperación internacional ha resultado ser particularmente eficaz en situaciones de gobiernos autoritarios, al empoderar a la sociedad civil local y aplicar presión a los líderes políticos para una transición a procesos democráticos.

Sin embargo, la situación en democracia es más compleja y llena de matices. Es menos claro quién debe ser empoderado, bajo qué circunstancias y por qué medios. Frecuentemente, la cooperación internacional ha decidido que es la sociedad civil el motor fundamental del cambio pro-pobres y, como resultado, ha fortalecido dicho sector hasta el punto de empujar a un desequilibrio entre la sociedad civil, por un lado, y un Estado anémico y un débil sistema de representación, por el otro. Sólo en los últimos años los donantes han empezado a priorizar a los partidos políticos y congresos en reconocimiento de su rol central en la gobernabilidad y la lucha contra la pobreza.[10]

Uno de los obstáculos más importantes para lograr que se genere un círculo virtuoso entre las variables principales que pueden generar un crecimiento pro-pobres es la institucionalidad en todos sus niveles. En estos temas del fortalecimiento institucional, la cooperación internacional y los donantes tienen historias de éxito así como muchos procesos inconclusos y una larga lista de componentes de reforma institucional no ejecutados en muchas operaciones de préstamos y donaciones.

Esperamos que las recomendaciones esbozadas en la sección anterior puedan servir como insumo para una hoja de ruta de la cooperación internacional en sus

[10] La excepción son las fundaciones no gubernamentales de partidos políticos de Europa y Estados Unidos, que proporcionan asistencia partidaria desde el decenio de 1970.

esfuerzos por apoyar sistemas políticos pro-pobres. Además, nos permitimos hacer las siguientes recomendaciones en lo que concierne específicamente a las operaciones y al rol de la cooperación internacional:

1. *Realizar y apoyar procesos de análisis a nivel de países sobre la relación entre democracia y desarrollo.* Frecuentemente, estos dos campos parecen operar en universos paralelos, impulsados por conjuntos de actores completamente diferentes. La cooperación internacional está en una posición privilegiada para congregar a expertos en desarrollo y democracia para un análisis conjunto de las estructuras de incentivos y desincentivos.

2. La voluntad política es uno de los dos ingredientes esenciales en el diseño e implementación de una reforma política que apuntale la reducción de la pobreza. La voluntad política está en gran parte en función de los incentivos y desincentivos que operan en el sistema político. *La influencia sobre la voluntad política requiere necesariamente que la cooperación internacional se aboque a una reflexión concertada sobre los incentivos en juego en el sistema político y la identificación de los actores claves, a fin de determinar mejor su rol y definir su apoyo como un impulsor del cambio positivo.*

3. El otro ingrediente esencial para el cambio pro-pobres es una mejor capacidad de los actores locales para materializar el cambio. Los esfuerzos de construcción de capacidad deben enfocarse en los actores clave (o agentes de cambio) identificados durante el análisis de los incentivos para la voluntad política. En este sentido, el *"efecto demostración" puede ser una poderosa herramienta para la construcción de capacidad y una herramienta que está en particular consonancia con la ventaja comparativa de la cooperación internacional.* Sobre la base de una perspectiva global, los organismos internacionales pueden facilitar el intercambio de información entre países que enfrentan desafíos similares. Particularmente útil es el establecimiento de una relación Sur-Sur, entre un país que ha superado el desafío con otro que todavía está lidiando con éste. Aunque reconociendo que las políticas no pueden transplantarse de un contexto a otro, el contacto con una experiencia vívida y concreta en otro país puede ser muy empoderador. El estudio de caso incluido en esta publicación sobre la Ley de Maternidad Gratuita en Ecuador subraya el importante rol de organismos como UNICEF y la Organización Mundial de la Salud en construcción de capacidad mediante la contratación de expertos internacionales y el financiamiento de equipos

técnicos locales para que ayuden en el proceso de diseño. La asesoría brindada enriqueció el debate y posibilitó la construcción del modelo de la ley.

4. Siguiendo con el punto anterior, una reciente investigación del Overseas Development Institute pone de relieve *el poder de la evidencia para producir cambios de política* (Court y Young, 2006: 89). El efecto demostración es una herramienta útil. Otras incluyen evidencia orientada a la solución, comunicada en lenguaje accesible y por una fuente confiable, y conducente a una interacción continua. Asimismo, la comunicación y reflexión sobre esta evidencia depende del uso eficaz de redes e intermediarios (por ejemplo, los medios).

5. *Apoyar la generación y difusion de información acerca del impacto de la legislación en la vida de los pobres.* Esta información debería ser incorporada como un paso esencial en las deliberaciones legislativas. La sociedad civil también puede asegurar que sea difundida por los medios y otros canales. Estos procesos de análisis y transparencia son necesarios para que los legisladores y el público sepan quiénes se beneficiarán y quiénes serán perjudicados a causa de la legislación en cuestión.

6. *La cooperación internacional puede ejercer alguna influencia sobre qué actores son invitados a la mesa, particularmente en los procesos que ellos mismos apoyan.* Por ejemplo, durante muchos años, la cooperación internacional enfatizó la participación de la sociedad civil en los procesos de formulación de políticas y apoyó programas de construcción de capacidad para acrecentar la calidad de su participación. Este tipo de influencia debe ser ejercido en beneficio de las instituciones de la democracia representativa. Por ejemplo, el rol de las instituciones financieras internacionales en los procesos presupuestarios en los países es importante. Si durante muchos años la atención se centró en optimizar el rol de los Ministerios de Hacienda en estos procesos, se debe enfatizar que los Congresos y partidos tienen un rol no menos clave que jugar en estos procesos. El estudio de caso en Colombia –incluido en esta publicación– presenta otro ejemplo. Específicamente, que el Banco Interamericano de Desarrollo alentó exitosamente la participación del Congreso y de los partidos en la fase de implementación de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.

7. *El fortalecimiento de las organizaciones de representación política en la Región Andina requiere soluciones creativas.* Thomas Carothers llama a una "segunda generación" de asistencia a los partidos después de cuestionar el efecto de los "métodos convencionales". Específicamente, Carothers encuentra que: "la asistencia externa puede a veces ayudar a crear oportunidades reales para que los partidos entablen un diálogo serio, introducir en el escenario político conocimientos comparativos sobre opciones de reforma de leyes de partidos políticos, estimular interés en fortalecer marcos legales para regular las finanzas partidarias y reducir obstáculos estructurales a la participación de las mujeres en la política electoral" (Carothers, 2006: 219).

8. Pese a las diferencias que seguramente existen entre ellos, *los actores de la cooperación internacional deben buscar coordinar su apoyo en lo posible para evitar trabajar con fines contrapuestos.* Los principios e indicadores propuestos en la Declaración de París son una importante hoja de ruta para la armonización de los donantes en el desarrollo en general.

9. *Poner énfasis en el rol de los pobres como actores de su propio destino que deben necesariamente ser comprometidos constructivamente en el sistema político.* La cooperación –como sugiere el ensayo sobre Colombia– podría priorizar programas orientados al empoderamiento de los más pobres, pues la experiencia y la evidencia han demostrado que la reducción de la pobreza –donde ello ha ocurrido– se produce con mayor velocidad cuando los pobres tuvieron mayor participación en las estrategias de crecimiento. En este sentido, es importante que la cooperación apueste por orientar las inversiones involucradas en sus operaciones a los más pobres sin recetas pre-establecidas y con conocimiento del terreno.

10. *La cooperación internacional puede promover el empoderamiento de grupos excluidos mediante conferencias internacionales y trabajo en red.* Por ejemplo, los estudios de caso de Venezuela y Ecuador resaltan el impacto que tuvieron las conferencias internacionales convocadas por el Sistema de las Naciones Unidas dirigidas a promover los derechos de la mujer y la equidad de género, y cómo ello se tradujo en el empoderamiento de la mujer en el ámbito de las políticas (en estos casos en los sectores de las microfinanzas y la salud materna, respectivamente).

## BIBLIOGRAFÍA

Agenda: PERÚ. 2000. *PERÚ: Agenda y Estrategia para el Siglo 21*. Lima: Agenda: PERÚ.

Banco Mundial, International IDEA, CEPAL. 2004. *Las Visiones de País Importan: Lecciones de experiencias exitosas de desarrollo. Debates de un foro de desarrollo del sector público y privado.* Santiago de Chile. 25-27 de julio.

Carothers, Thomas. 2006. *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Court, Julius y John Young. 2006. "Bridging research and policy in international development: an analytical and practical framework", en: *Development in Practices* (febrero), vol. 16, num. 1.

Crisp, Brian F. 2006. "The Nature of Representation in Andean Legislatures and Attempts at Institutional Reengineering". En: Mainwaring, Scott; Ana María Bejarano y Eduardo Pizzaro Leongómez (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Standfor: Stanford University Press.

De la Calle, Humberto. 2004. "Financiamiento político: público, privado mixto", en: Griner, Steven y Daniel Zovatto (eds), *De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*. Costa Rica: International IDEA - OEA.

Desposato, Scout W. y Barbara Norrander. 2005. *The Participation Gap: Systemic and individual Influences on Gender Differences in Political Participation*. (27 de febrero) (Documento en pdf).

DFID. 2005. *Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion: a DFID Policy Paper*. Septiembre. Crown copyright.

Griner, Steven y Daniel Zovatto (eds). 2004. *De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*. Costa Rica: International IDEA - OEA.

Guerra-García, Gustavo. 2004. *Planificación y Nuevas Inversiones en el Contexto de IIRSA: El caso de los países andinos*. Consultoría preparada para el equipo de coordinación de la región 3 del BID para IIRSA (mimeo).

Heymans, Chris y Chris Pycroft. 2003. *Drivers of Change in Nigeria: a Preliminary Overview* (Documento en pdf).

Jones, Mark P. 2005. "The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process". Paper preparado para Inter-American Development Bank Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes (28 de febrero - 2 de marzo). Washington, DC.

Latinobarómetro. 2006. http://www.latinobarometro.org

López, J. Humberto. 2004. "Pro-Poor Growth: A review of what we know (and of what we don't)". Banco Mundial.

Morón, Eduardo y Cynthia Sanborn. 2005. "The Pitfalls of Policy Making in Peru. Actors, Institutions and Rules of the Game". Lima: Universidad del Pacífico. Documento de trabajo.

National Democratic Institute for International Affairs (NDI). 2005. "Peru's Political Party System and the Promotion of Pro-Poor Reform". *Synthesis Report* (marzo). Washington, DC: NDI - DFID. 2004. "Bolivia's Political Party System and the Incentives for Pro-Poor Reform". *Assessment Report and Program Recommendations* (octubre).

Payne, Mark, Daniel Zovatto, y Mercedes Mateo Díaz (eds). 2006. *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. IDEA - BID.

Pradeep, Chhibber. 2004. "Do Party Systems Count? The Number of Parties and Government Performance in the Indian States", en: *Comparative Political Studies*. Vol. 37, num. 2, pp. 152-187.

Rial, Juan. 2004. "Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación", en: Griner, Steven y Daniel Zovatto (eds), *De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*. Costa Rica: International IDEA - OEA.

Roncagliolo, Rafael y Carlos Meléndez (eds.). 2007. *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima: IDEA Internacional.

Roncagliolo, Rafael y Ramón Ponce Testino. 2005. "Pactos interpartidarios y diálogos político-sociales en la Región Andina", en: Sample, Kristen y Daniel Zovatto (eds), *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Lima: IDEA Internacional.

Sagasti, Francisco y Fernando Prada. 2005. "Los procesos de diálogo social en Perú", en Ada Piazze y Nicolás Flaño (eds.), *Diálogo Social en América Latina: Un camino hacia la democracia ciudadana*. Washington DC: BID, pp. 93-115.

Sample, Kristen. 2005. "La representación política de las mujeres en la Región Andina", en: Sample, Kristen y Daniel Zovatto (eds), *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Lima: IDEA Internacional.

Stein, Ernesto; Mariano Tommasi; Koldo Echebarría; Eduardo Lora; y Mark Payne (eds.). 2005. *The Politics of Policy*. Inter-American Development Bank - David Rockefeller Center for Latin American Studies of Harvard University.

Yashar, Deborah J. 2006. "Indigenous Politics in the Andes: Changing Patterns of Recognition, Reform and Representation", en: Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.

Zovatto, Daniel (Coor). 2006. *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM, International IDEA.

*La política y la pobreza en los países andinos*

# LOS PARTIDOS ANDINOS Y LA INCLUSIÓN POLÍTICA

# LOS PARTIDOS ANDINOS Y LA INCLUSIÓN POLÍTICA

CARLOS MELÉNDEZ

El presente artículo discute la capacidad de representación política de los partidos de los países andinos (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) y las medidas implementadas para incluir en sus estructuras y plataformas políticas a grupos sociales indígenas, mujeres y jóvenes. El argumento del presente texto parte del debate sobre los aspectos más formales de la democracia como régimen político y de sus límites ante la situación de pobreza y marginalidad social. En seguida, para comprobar los niveles de representatividad que alcanzan los partidos de estos países, se analiza la participación política de los grupos sociales señalados en la fundación y despliegue de las organizaciones políticas andinas. Finalmente, se discute las implicaciones de ciertas reformas partidarias establecidas para alentar una mayor participación de los sectores políticamente excluidos en estas organizaciones.

## 1. EXCLUSIÓN POLÍTICA

Una sociedad democrática supone un nivel de autonomía de parte de sus miembros, sobre todo en lo referido a la toma de decisiones (la misma que se expresa en la participación electoral, por ejemplo). Sin embargo, la pobreza puede traer consigo que las personas sufran presiones para ejercer esta autonomía, por lo que resulta insuficiente limitarse a afirmaciones que consideran que la democracia no tiene relación alguna con tales impedimentos socialmente determinados.

Para O'Donnell existe una "dimensión intermedia entre el régimen político y las características socioeconómicas de cada país": el imperio de la ley. Ello implica que

"cualquiera que sea la ley, ésta debe ser igualitariamente aplicada por las instituciones estatales que corresponda" (Méndez, 2002: 311). Agrega el autor: "Igualitariamente significa que la aplicación administrativa o judicial de las reglas legales es idéntica para casos equivalentes, que se realiza sin tener en cuenta la clase, el estatus o las asimetrías de poder de los participantes en tales procesos, y que se cumple de conformidad con procedimientos prestablecidos y conocidos" (Méndez, 2002). Sin embargo, es evidente que, en el terreno de lo real, para que esos derechos no sean puramente formales, es preciso tomar algunas medidas igualadoras. Ello ha propiciado el reconocimiento de la necesidad de políticas que apunten a generar alguna igualación, de modo que campesinos, indígenas, mujeres y otros actores excluidos, o con débiles vínculos de representación política (entre otros casos de segregación), puedan tener una posibilidad mayor de ejercer sus derechos. Esto se sustenta en el hecho de que las democracias modernas permitan que distintos grupos organizados puedan tener iguales derechos de competir por dirigir el conjunto de instituciones de la comunidad política, es decir, el Estado (Mouffé, 1992).

En este sentido, un logro importante es el reconocimiento de que, aun cuando esas medidas igualitarias son razonablemente adecuadas para grupos altamente organizados o para jurisdicciones con miembros muy numerosos, todavía queda un gran número de situaciones que requieren de medidas aún más específicas para aproximarlas a la igualdad formal. Aunque ello implique una declinación significativa del universalismo de la ley, por cuestiones de igualación formal y sustantiva, se demandó la creación de reglas legales específicamente dirigidas a ciertas categorías sociales. Este es el sustento de las leyes de cuotas y de la promoción de la participación política de sectores sociales excluidos,[1] a través de un Estado con capacidad inclusiva, a pesar de las desigualdades sociales que su estructura económica y social sostengan.

Las medidas de promoción de la representación de sectores históricamente excluidos, especialmente para la región andina, representan una contrapropuesta estatal para disminuir las desigualdades sociales que continuarían reproduciéndose a nivel

[1] No estamos considerando en el estudio las reformas participativas que se han incluido en los recientes cambios constitucionales referidos a la implementación de canales de participación directa como: referendums, iniciativas legislativas, etc. El estudio se centralizará en las reformas aplicadas en torno a instituciones y mecanismos propios de la democracia representativa.

político, si es que no existiese la intervención del estado en la promoción de la igualdad. Al hacerlo, se busca fortalecer los cimientos de la gobernabilidad democrática.

Sin embargo, las reformas políticas a favor de la inclusión podrían ser desbordadas por procesos sociales que no han sido incluidos por el sistema de representación (y ante la situación de postergación económica que atraviesan, a pesar del reciente crecimiento de estas economías), si es que éstas no se ajustan a las demandas por reconocimiento y participación efectiva en las instituciones del Estado.

La crisis de un modelo de gobierno basado en una significativa presencia estatal debilitó la política partidaria asentada en clases sociales y condujo a un modelo económico de ajuste estructural que, a su vez, suponía el declive paulatino de actores sociales tradicionales (sindicatos, gremios). Consecuentemente, y al no ofrecer un sistema alterno de representación política eficiente, generó un tipo de desafección ciudadana que visibilizó y dio impulso a la emergencia (en muchos casos de manera conflictiva) de "nuevos actores sociales", asentados ya no en clivajes sociales, sino en reivindicaciones identitarias, como son el género y la etnia. Ello obliga al Estado a impulsar reformas institucionales que canalicen adecuadamente estos cambios y a los partidos, en su calidad de mediadores entre la sociedad civil y el Estado, a dar pasos efectivos para la inclusión de mujeres, grupos indígenas y jóvenes en la vida pública de manera democrática. Como afirma Drude Dahlerup, es común creer que los votantes eligen a sus representantes; sin embargo, si se hace un análisis real, nos daremos cuenta de que quien elige a los representantes son los partidos políticos (incluso en sistemas de listas abiertas) (Dahlerup, 2006).

## 2. ¿QUIÉNES ESTÁN REPRESENTADOS?

Los estados andinos han emprendido una serie de reformas para incluir una mayor participación de los grupos étnicos y de las mujeres en los espacios de representación política. Estas medidas aparecen como cambios necesarios a nivel político luego de las reformas de ajuste estructural. En el caso de la inclusión de grupos étnicos, las reformas constitucionales que los cinco países andinos implementaron en los últimos años otorgan reconocimiento civil y político a los pueblos indígenas. Bolivia da legalidad a los pueblos indígenas para postular candidatos en todos los procesos

electorales, Colombia asigna escaños parlamentarios para la representación indígena, Perú lo hace en niveles subnacionales, y Ecuador y Venezuela crean circunscripciones territoriales específicas para su representación. Sin embargo, es difícil precisar aún la efectividad de estas reformas ya que, debido a la dificultad por definir el porcentaje de poblaciones indígenas con respecto a la población, no existen estadísticas precisas sobre la representación política que alcanzan (véase cuadro Nº 1).

**CUADRO N° 1**

PAÍSES ANDINOS Y RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE LA POBLACIÓN INDÍGENA

| País | Reconocimiento de derechos civiles y políticos de la población indígena | % calculado de población indígena |
|---|---|---|
| Bolivia | Reforma constitucional 2004: reconoce al país como multiétnico y pluricultural, garantiza el derecho indígena a sus tierras comunitarias de origen, otorga capacidad para ejercer en sus jurisdicciones la justicia comunitaria. Incluye la existencia de las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas como entes con personalidad jurídica habilitados para postular candidatos en todos los procesos electorales. | 63 |
| Colombia | Asamblea Constituyente 1991: reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural, el ejercicio de la autoridad tradicional con facultades para aplicar justicia comunitaria, asignación de escaños parlamentarios de representación indígena. | 2 |
| Ecuador | Asamblea Nacional Constituyente 1998: reconocimiento de lo pluricultural y multiétnico, de la propiedad de sus tierras comunitarias, y creación de circunscripciones territoriales indígenas con representación política. | 52 |
| Perú | Congreso Constituyente Democrático 1993: otorga el derecho de las personas a tener su propia identidad étnica y cultural, los pueblos indígenas son reconocidos como "comunidades nativas y campesinas"; capacidad de estas comunidades para aplicar el derecho consuetudinario dentro de sus jurisdicciones. Luego se aplicaría una cuota de representación indígena en algunas jurisdicciones electorales para elecciones de gobiernos regionales. | 47 |
| Venezuela | Asamblea Nacional Constituyente 1998: reconocimiento de la existencia de pueblos originarios, de sus derechos culturales e idiomas; posibilidad de tener municipios indígenas en sus regiones. Se establecen tres regiones electorales donde se postulan candidatos indígenas de forma directa representando a sus respectivos pueblos y organizaciones. | 2 |

Fuente: Rivero, 2005. Elaboración propia.

En el caso de la promoción de la participación femenina en política, los países andinos han implementado normas que buscan una mayor participación femenina en política, pero que todavía no se traducen efectivamente en niveles de equidad. En la mayoría de casos, existen leyes de cuotas que se aplican en la inscripción de listas parlamentarias. En el caso peruano, la cuota se estableció como no menor al 30%, y se aplicó a nivel parlamentario a partir de las elecciones parlamentarias de 2000. En el caso de Colombia, en 1999 se estableció una ley de cuotas para la representación parlamentaria que en el año 2001 fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema. Sin embargo, se ha establecido una proporción del 30% de mujeres en los cargos de decisión de todos los organismos del Estado. Es el único país andino con una ley de cuotas que se aplica para el Poder Ejecutivo. En Venezuela, en 1997, se aplicó una cuota del 30% para las listas de Senadores y Diputados. Sin embargo, esta norma fue considerada inconstitucional y dejó de ser aplicada. A pesar de ello, en 2004, el Consejo Nacional Electoral de este país pasó una resolución que recomienda a los partidos asegurar la participación de la mujer en las listas electorales en todos los niveles de gobierno. En Bolivia, la ley de cuotas anima una participación femenina del 30% en las listas de candidatos, incluso para las listas de candidatos a la Asamblea Constituyente de 2006. En el Ecuador, el porcentaje exigido para la inscripción de listas parlamentarias ha sido del 45% en las elecciones de octubre de 2006, y se fijará en un 50% para las próximas. En todos los casos que las cuotas están establecidas, existen sanciones por su incumplimiento.

**CUADRO N° 2**

CUOTAS PARA LA PARTICIPACIÓN FEMENINA EN LISTAS PARLAMENTARIAS

| Perú | Exigencia de cuotas de participación en Asambleas | Exigencia de cuotas en las candidaturas (%) | Sanción por incumplimiento de cuotas en candidaturas |
|---|---|---|---|
| Bolivia | Sí | 30 | No inscripción de la lista si no cumple con el requisito |
| Colombia | No regulado | No regulado | No regulado |
| Ecuador | No regulado | 45 | No inscripción de la lista si no cumple con el requisito |
| Perú | No regulado | No inferior al 30% | No inscripción de la lista si no cumple con el requisito |
| Venezuela | No regulado | No regulado | No regulado |

Fuente: Zovatto (2006: 86-87)

A pesar de las exigencias establecidas para asegurar una mayor participación femenina en las representaciones nacionales, los resultados en términos de porcentaje de participación no corresponden con las expectativas. Como se muestra en el Cuadro nº 3, con la excepción de Perú, la representación femenina en los últimos legislativos elegidos no supera el 20%.

**CUADRO N° 3**

REPRESENTACIÓN FEMENINA EN LOS PARLAMENTOS DE LOS PAÍSES ANDINOS

| País | Senado | Cámara Baja* |
|---|---|---|
| Bolivia (elegido en 2005) | 4% | 17% |
| Colombia (elegido en 2006) | 12% | 8% |
| Ecuador (elegido en 2002) | -- | 18% |
| Perú (elegido en 2006) | -- | 29% |
| Venezuela (elegido en 2005) | -- | 18% |

Fuente: Elaboración propia.

* Cámara Baja o Única Cámara en caso de unicameralidad.

Consideramos que estas medidas de regulación estatal son insuficientes, ya que las reformas planteadas no se dirigen directamente a los partidos políticos en sí mismos. Estas organizaciones políticas cumplen con los "requisitos" que imponen las normativas estatales (producto de las reformas), pero no todas implementan medidas de impacto directo en su organización y dinámicas internas. Del mismo modo, hay que considerar que mientras las medidas de inclusión destinadas a grupos étnicos se basan en sistemas de "curules reservadas" (cupos), en el caso de la promoción de la representación femenina se basa en cuotas. Esta distinción es importante, porque mientras que el primer tipo promueve la constitución de partidos indígenas, la segunda promueve prácticas transversales que no se ciñen a clivajes sociales determinados.[2]

[2] Para una mayor discusión sobre el tema véase Htun, 2004.

En un estudio reciente, a nivel latinoamericano, Zovatto arriba a conclusiones complementarias. Señala que los avances en la legislación de cuotas rendirán sus frutos "en la medida que estos mecanismos estén acompañados por procesos de cambio capaces de generar un tejido social más equilibrado entre géneros" (Zovatto, 2006: 92). Es por ello que resulta necesario virar la atención hacia las políticas implementadas por los partidos políticos al interior de sus agrupaciones. Las normas aplicadas a nivel nacional han contribuido significativamente a la equidad en la participación política, pero parecen haber alcanzado un techo. Por ello resulta necesario centrar el análisis y avanzar en la intervención dentro de las mismas organizaciones políticas.

En el caso de la participación juvenil, casi no existen regulaciones especiales dirigidas a esta población a nivel de normas estatales en los países andinos. Zovatto señala que, en general, en los países latinoamericanos, este tipo de regulación es omisa a nivel estatal y sólo queda a disposición de lo que consideren las normas partidarias por iniciativa propia. La legislación boliviana hace alguna mención al respecto. Su Ley de Partidos, en el artículo 15, expresa: "Todo partido político, al constituirse, adoptará un Estatuto Orgánico con el siguiente contenido básico: (…) V. Derechos de las organizaciones juveniles que integren el partido" (Zovatto, 2006: 98). Del mismo modo, y recientemente, el gobierno peruano ha promulgado una ley de cuotas juvenil para listas de candidatos a gobiernos locales. El 11 de agosto de 2006 se promulgó la Ley 28869 o Ley del "Concejal Joven" que obliga a las organizaciones políticas a incluir en sus listas de postulantes a las elecciones ediles a no menos del 20% de jóvenes menores de 29 años. Este marco normativo entra en vigencia a partir del proceso electoral subnacional de noviembre de 2006.

A continuación veremos qué han hecho los partidos políticos andinos para la inclusión de sectores sociales como el indígena, las mujeres y los jóvenes dentro de sus plataformas políticas. La información proviene de una encuesta realizada por el Programa Ágora Democrática a los principales dirigentes nacionales de los principales partidos políticos de cada uno de los países andinos, dentro del marco del Estudio Andino sobre los Partidos Políticos en la Región Andina. Es necesario señalar que, en ese sentido, la información que proporcionaron los entrevistados es producto de percepciones o cálculos que ellos mismos realizaron. Se intentó corroborar la información proporcionada por los mismos (especialmente en el cálculo

de estadísticas partidarias), pero, salvo en el caso peruano y ecuatoriano, no se logró acceder a las fuentes (documentación partidaria interna), para hacerlo. Al momento de realizar el análisis se debe tomar en cuenta la naturaleza de este tipo de información.

## 2.1 Los partidos andinos y la representación política

Los partidos políticos más antiguos en la región andina son el Partido Conservador y el Partido Liberal, ambos de Colombia. Fundados en el siglo XIX, ambas agrupaciones fueron la expresión política de grupos de poder muy importantes: los masones y la burguesía comerciante en el caso del Liberal; y el gremio cafetero en el caso del Conservador. Los procesos de modernización de nuestras sociedades a lo largo del siglo XX trajeron consigo el creciente rol protagónico de nuevos actores sociales. De ese modo, los partidos que se fueron formando a lo largo del siglo XX dieron expresión política a los sectores sociales emergentes. Obreros organizados en sindicatos, campesinos y elites provincianas figuran entre los grupos sociales que participaron de la fundación de los partidos andinos de mayor edad, como el Partido Aprista Peruano (PAP) de Perú, Acción Democrática y COPEI de Venezuela, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de Bolivia, entre otros.

A partir del inicio de la década del noventa, y luego de diversas reformas de liberalización de la economía, los sistemas partidarios entraron en crisis en casi todos los países andinos. Las reformas neoliberales transformaron la estructura social provocando la exclusión de nuevos sectores. Los partidos políticos se encontraron con sus propias limitaciones y fueron captando cada vez menos el voto ciudadano. Han sido los "outsiders", o las nuevas alternativas políticas, las que empezaron a sintonizar más eficientemente con las demandas de representación.

Algunos sistemas políticos andinos colapsaron bajo la ausencia de una representación política plural. El sistema peruano fue el primero en caer, en 1992, seguido por el venezolano, en 1998; ambos bajo la emergencia de "outsiders". En los otros casos, se ha vivido recientes procesos de inestabilidad política producida por un clima de insatisfacción social. Las movilizaciones sociales pusieron en jaque la estabilidad en el Ecuador y en Bolivia; y el viejo y sólido bipartidismo colombiano ha cedido ante la emergencia del liderazgo personal del Presidente Álvaro Uribe.

Los partidos andinos dejaron de incorporar en sus filas y en sus propuestas políticas las demandas de sectores sociales claves para entender las últimas transformaciones. En primer lugar, los grupos indígenas se han constituido en un referente relativamente reciente en la política andina, especialmente en Bolivia y en el Ecuador. Su capacidad de movilización y presión política ha cobrado importancia a partir de la segunda mitad de los noventa, desde entonces acudimos a la formación de propuestas políticas propias de estas poblaciones. En segundo lugar, ha sido el rol creciente de la mujer en la política lo que ha permitido procesos de democratización en tanto acción preferencial para una participación más justa y equitativa en oportunidades políticas.

## 2.2 Participación de grupos étnicos en la fundación de partidos políticos

De treinta y siete partidos políticos andinos, sólo en ocho se considera que organizaciones étnicas estuvieron presentes en su fundación. La mayoría de ellos fueron formados en la década del noventa, por lo que se entiende que la participación política de estos sectores sociales recién se incluye en propuestas políticas partidarizadas en los últimos años. Es el Movimiento Popular Democrático (MPD) de Ecuador el primer partido que incluyó a organizaciones étnicas (Organizaciones Indígenas del Chimborazo) en su proceso de formación. Cabe indicar que ninguna organización política peruana ni venezolana considera que este tipo de organizaciones fueron partícipes de su fundación. (Véase el Cuadro Nº 4).

**CUADRO N° 4**

PARTIDOS POLÍTICOS ANDINOS QUE CONTARON CON LA PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES ÉTNICAS DURANTE SU FORMACIÓN

| Fundación | Partido | País | Organizaciones étnicas que participaron o brindaron apoyo inicial |
|---|---|---|---|
| 1978 | Movimiento Popular Democrático (MPD) | Ecuador | Organizaciones Indígenas del Chimborazo |
| 1991 | Alianza Social Indígena (ASI) | Colombia | Organización Indígena de Colombia (ONIC) |
| 1996 | Pachakutik | Ecuador | CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) |
| 2000 | Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) | Bolivia | Comunidades Originarias de la Nación Aymara. |
| 2000 | Partido Sociedad Patriótica (PSP) | Ecuador | Afroecuatorianos, indígenas y montubios protagonistas del 21 de enero |
| 2003 | Unidad Nacional (UN) | Bolivia | Representantes Indígenas Aymaras, Tierras Bajas, Guaraníes |
| 2003 | Nuevo Partido (NP) | Colombia | Negritudes del Choco |
| 2003 | Polo Democrático | Colombia | Sectores de la Alianza Social Indígena. Orconic (Indígenas) Negritudes |

Fuente: Elaboración propia.

## 2.3 La participación femenina y juvenil al interior de los partidos andinos

De acuerdo con las entrevistas realizadas a los propios dirigentes partidarios, en 16 de 37 organizaciones políticas andinas existen, dentro de la estructura orgánica, ramas especialmente destinadas a la participación de la mujer. Es evidente que en todos los partidos la participación femenina existe y es posible señalar su crecimiento; sin embargo, encontramos una tendencia: en las organizaciones más antiguas, esta participación cuenta con mayores niveles de institucionalización, a diferencia de las organizaciones más jóvenes (véase el Cuadro Nº 5).

En el caso de las ramas juveniles, la situación es similar. En 17 de 37 organizaciones políticas andinas se han incorporado, dentro de sus estructuras orgánicas, instancias especializadas para la promoción de la participación juvenil. Cabe mencionar que es posible la existencia de este tipo de instancias en todos los partidos políticos, sin embargo, sus dirigentes no manifestaron con precisión la importancia y el nivel de estos espacios dentro de sus organizaciones (véase el Cuadro Nº 5). Cabe precisar que, dada la naturaleza del estudio, no se tiene información precisa sobre el funcionamiento cotidiano (y la efectividad) de estas ramas.

**CUADRO N° 5**

PRESENCIA DE ESTRUCTURAS FEMENINAS Y JUVENILES EN LAS ESTRUCTURAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANDINOS

| Fundación | Partido | País | Número de ramas femeninas | Número de ramas juveniles |
|---|---|---|---|---|
| 1848 | Liberal | Colombia | 33 comités femeninos | 33 comités juveniles |
| 1849 | Conservador | Colombia | 4 comités femeninos | 27 comités juveniles |
| 1941 | Acción Democrática | Venezuela | Secretaría de Acción Femenina | Secretaría Juvenil |
| 1946 | COPEI | Venezuela | Frente Femenino Copeyano (hasta nivel municipal) | Juventud Revolucionaria Copeyana (hasta nivel municipal) |
| 1952 | Social Cristiano | Ecuador | Frentes femeninos en todas las provincias del país | Frentes juveniles en todas las provincias del país |
| 1956 | Acción Popular | Perú | Secretaría de la mujer en el Comité Directivo Nacional | Secretaría de Juventudes en el Comité Directivo Nacional |
| 1964 | Democracia Popular | Ecuador | Comités femeninos en todas las provincias del país | Comités juveniles en todas las provincias del país |
| 1966 | PPC | Perú | Secretarías de la mujer en cada comité provincial | Secretarías de la juventud en cada comité provincial |
| 1970 | Izquierda Democrática | Ecuador | Secretaría nacional de género | Secretaría nacional de la juventud |
| 1979 | ADN | Bolivia | 327 secretarías de la mujer, una por distrito | Comandos juveniles en cada distrito |
| 1982 | PRE | Ecuador | Frentes de mujeres en cada provincia | Frentes de jóvenes en cada provincia |
| 1995 | MNI | Perú | | 89 comités juveniles a nivel nacional |
| 1995 | Nueva Fuerza Republicana | Bolivia | 1 Secretaría Nacional de Asuntos de Género que se replica en toda la estructura | 1 Secretaria Nacional de Juventudes |
| 1996 | Pachakutik | Ecuador | Movimiento de mujeres | Dirigentes juveniles en general |
| 1997 | MVR | Venezuela | Ramas femeninas en todo el país | Ramas juveniles en todo el país |
| 1999 | Movimiento Sin Miedo | Bolivia | 9 ramas femeninas departamentales y en cada sección municipal | 9 ramas juveniles departamentales y en cada sección municipal |
| 2003 | Somos Perú | Perú | 60 comités femeninos en el país | 50 comités juveniles en el país |

Fuente: Elaboración propia.

## 3. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA DE LOS SECTORES EXCLUIDOS

La existencia de normas u organizaciones que, en teoría, facilitan la participación femenina en estos partidos no es suficiente para garantizar una real participación. Tomando como fuente las encuestas respondidas por los dirigentes nacionales de los partidos consultados, podemos aproximarnos al nivel de representación de mujeres y jóvenes en las dirigencias nacionales y en las actividades de formación que realizan estos partidos. Consideramos que ambos indicadores nos pueden dar una muestra más certera de la participación de estos grupos en la vida cotidiana de sus agrupaciones políticas.

### 3.1 Mujeres y jóvenes en las dirigencias nacionales

A nivel de participación efectiva de mujeres y jóvenes en las máximas dirigencias nacionales de los 37 partidos políticos andinos estudiados, en 26 se cuenta con estadísticas exactas y/o estimadas sobre el número de mujeres y jóvenes que integran sus dirigencias nacionales. Nuevamente, existe la tendencia de que estos datos sean más precisos en los partidos con mayor antigüedad, a diferencia de los nuevos que, en muchos casos, no alcanzaron las estadísticas respectivas.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, las dirigencias nacionales de los partidos andinos están integradas, en promedio regional, por el 32% de mujeres y por el 22% de menores de 35 años. Son los partidos bolivianos los que presentan una mayor participación femenina; aunque es la Democracia Popular (ahora llamada Unión Demócrata Cristiana), de Ecuador, la que ostenta un porcentaje del 58%. A nivel de participación juvenil, es Nueva Fuerza Republicana (NFR), de Bolivia, la agrupación que muestra mayor participación de este sector en la dirigencia nacional.

**CUADRO N° 6**

PORCENTAJE DE MUJERES Y JÓVENES EN LAS DIRIGENCIAS NACIONALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANDINOS [3]

| Fundación | Partido | País | Mujeres | Jovenes |
|---|---|---|---|---|
| 1848 | Liberal | Colombia | 30% | 10% |
| 1849 | Conservador | Colombia | 20% | 20% |
| 1930 | APRA | Perú | 25% | 35% |
| 1941 | Acción Democrática | Venezuela | 33% | 10% |
| 1942 | MNR | Bolivia | 40% | 15% |
| 1946 | COPEI | Venezuela | no indica | no indica |
| 1952 | Social Cristiano | Ecuador | 40% | 30% |
| 1956 | Acción Popular | Perú | 38% | 10% |
| 1964 | Democracia Popular | Ecuador | 58% | no indica |
| 1966 | PPC | Perú | 30% | 10% |
| 1970 | Izquierda Democrática | Ecuador | no indica | no indica |
| 1971 | MIR | Bolivia | 50% | 30% |
| 1978 | MPD | Ecuador | 12% | 35% |
| 1979 | ADN | Bolivia | no indica | no indica |
| 1982 | PRE | Ecuador | 25% | 35% |
| 1991 | Alianza Social Indígena | Colombia | no indica | no indica |
| 1994 | Unión por el Perú | Perú | 5% | 5% |
| 1995 | MNI | Perú | 25% | 25% |
| 1995 | Nueva Fuerza Republicana | Bolivia | 50% | 50% |
| 1995 | MAS | Bolivia | 40% | 20% |
| 1996 | Pachakuti | Ecuador | 20% | 13% |
| 1997 | Patria para Todos | Venezuela | 37% | 33% |
| 1997 | MVR | Venezuela | no indica | no indica |
| 1998 | Cambio Radical | Colombia | no indica | no indica |
| 1999 | Perú Posible | Perú | 16% | 8% |
| 1999 | Movimiento Sin Miedo | Bolivia | 40% | 25% |
| 2000 | Movimiento Indígena Pachacutik | Bolivia | no indica | no indica |
| 2002 | Primero Justicia | Venezuela | 40% | 40% |

[3] En el caso de los partidos políticos, los porcentajes de mujeres y jóvenes en las dirigencias nacionales fueron verificados con información de los estatutos partidarios, y del Jurado Nacional de Elecciones, en el caso peruano, y del Tribunal Supremo Electoral, en el caso ecuatoriano.

| Fundación | Partido | País | Mujeres | Jovenes |
|---|---|---|---|---|
| 2002 | Sociedad Patriótica | Ecuador | no indica | 15% |
| 2002 | Equipo Colombia | Colombia | no indica | no indica |
| 2003 | Unidad Nacional | Bolivia | 50% | 50% |
| 2003 | Nuevo Partido | Colombia | no indica | no indica |
| 2003 | Colombia Viva | Colombia | no indica | no indica |
| 2003 | Polo Democrático | Colombia | 30% | 20% |
| 2003 | Somos Perú | Perú | 25% | 10% |
| 2003 | Sí Cumple | Perú | 33% | 16% |
| 2003 | FIM | Perú | no indica | no indica |

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de los avances evidenciados en los cálculos hechos por los entrevistados, aún es muy poco común ver a una mujer liderar un partido político. En otras palabras, podemos encontrar y verificar un crecimiento de la presencia femenina en los niveles dirigenciales de los países andinos, pero en muy pocos casos la Presidencia o Secretaría General de éstos se encuentra ocupada por una mujer, como se ve en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 7**

NÚMERO DE MUJERES QUE LIDERAN PARTIDOS POLÍTICOS EN LA REGIÓN ANDINA

| País | Número de partidos políticos registrados | Número de partidos políticos cuya Presidencia o Secretaría General la ocupa una mujer | % |
|---|---|---|---|
| Bolivia | 22 | 1 | 4.5% |
| Colombia | 61 | 6 | 10% |
| Ecuador | 28 | 0 | 0% |
| Perú | 27 | 1 | 4% |
| Venezuela | 80 | No Disponible | – |

Fuente: Sample, 2005.

Como se señala líneas arriba, para la designación de candidatos a puestos públicos, en la década del noventa, han empezado a implementarse, en la región, mecanismos de cuotas para garantizar una participación de grupos excluidos –principalmente mujeres– en la oferta electoral de las agrupaciones políticas. De las 37 agrupaciones políticas que forman parte del estudio, casi la mitad (quince) cuenta con normas

internas para promover la participación de mujeres en sus listas al Parlamento. De estas 15 agrupaciones, cabe mencionar que todas las peruanas incluyen normas en sus estatutos que establecen el 30% de la participación femenina en sus listas de candidatos. En Ecuador y Bolivia –los otros dos países donde existe la cuota del 30%– no todas las organizaciones políticas han logrado incorporar e institucionalizar estas normas al interior de sus estructuras. En el Perú, la norma nacional ha logrado incorporarse en las disposiciones internas de las agrupaciones políticas, lo que no sucede en los otros dos países.

En Colombia, la norma de cuota para representación legislativa establecida en 1999 ha sido suspendida pero, como se mencionó, existe una cuota del 30% de participación femenina para cargos ejecutivos. En Venezuela, la cuota establecida en 1998 fue considerada después como inconstitucional (véase el Cuadro Nº 7).

Algunos partidos políticos andinos han establecido cuotas internas que superan la establecida en sus respectivas legislaciones nacionales. Son los casos del Movimiento Sin Miedo, el Movimiento al Socialismo y Unidad Nacional –todos de Bolivia– que han establecido un porcentaje del 50% para la participación femenina en sus listas de candidatos a la representación legislativa. El Partido Liberal de Colombia ha adoptado una "cuota voluntaria" del 30% para sus listas de candidatos. En el Perú, el PPC ha fijado una norma de alternancia para la ubicación de candidatos (hombres y mujeres) en el orden de las listas a candidatos al Parlamento.

En el caso de la promoción de la participación juvenil (menores de 35 años), casi no existen normas formales que alienten su participación. Sólo es el caso de tres de las treinta y siete agrupaciones andinas. En algunos pocos casos más (tres), los dirigentes entrevistados indican que "se alienta" la participación juvenil, pero que ello aún no se traduce en mecanismos formales aprobados por el partido. (Véase el Cuadro Nº 8)

**CUADRO N° 8**

MECANISMOS DE CUOTAS INTERNAS PARA LA DESIGNACIÓN DE CANDIDATOS AL PARLAMENTO CON ALCANCES MAYORES A LOS ESTABLECIDOS LEGALMENTE

| Fundación | Partido | País | Mujeres | | Jóvenes | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Cuota | Porcentaje | Cuota | Porcentaje |
| 1848 | Liberal | Colombia | Sí | 30% | Sí | 10% |
| 1966 | PPC [4] | Perú | Sí | 30% | No | |
| 1995 | MAS | Bolivia | Sí | 50% | No | |
| 1999 | MSM | Bolivia | Sí | 50% | No | |
| 2003 | UN | Bolivia | Sí | 50% | Sí | 50% |

Fuente: Elaboración propia.

Más allá de las cuotas, no existen mecanismos implementados de manera tan extendida para alentar la participación femenina ni juvenil al interior de los partidos políticos. En muchos casos, se trata de iniciativas particulares y muy parciales. A través de las entrevistas se han registrado prácticas informales y poco precisas, como la promoción de participación femenina y juvenil en los talleres de formación de cuadros.

## 3.2 Los grupos excluidos en los planes de capacitación de los partidos políticos

Preguntamos a los dirigentes partidarios sobre los temas que deberían fortalecerse en sus planes de capacitación, sólo tres partidos indicaron el tema de género como una necesidad. Son los casos del Partido Liberal (Colombia), el Partido Aprista Peruano (Perú) y el Partido Popular Cristiano (Perú).[5] En el tema étnico, sólo dos partidos expresaron la necesidad de mejorar sus componentes de capacitación política al respecto. Nuevamente, es el caso del Partido Liberal de Colombia y el MIP de Bolivia. Con respecto al tema de promoción de la participación juvenil en política, sólo la Agrupación Sí Cumple (Perú) señaló esta necesidad.

[4] Se refiere a la alternancia en la ubicación de hombres y mujeres en las listas de candidatos al Parlamento.

[5] La pregunta realizada fue la siguiente: "¿Qué temas importantes están ausentes en sus planes de capacitación?"

De acuerdo con las respuestas de los entrevistados, las prioridades en capacitación están centradas en temas de políticas públicas y en la promoción de liderazgos políticos. Existe un gran vacío al abordar, desde los componentes de formación política, los temas de género, etnicidad y promoción de la participación juvenil.

Aunque los temas de género y juventud estén ausentes en la agenda de la capacitación, existe una significativa participación de mujeres y jóvenes en las actividades de este tipo que son promovidas por los partidos políticos. En ese sentido, doce de las treinta y siete agrupaciones cuentan con aproximaciones estadísticas sobre el porcentaje de mujeres y jóvenes que participan de sus actividades de capacitación de cuadros. De acuerdo con estos estimados, casi el 50% del público capacitado es menor a 35 años (el promedio de los doce partidos es 47%) y un 34% (promedio regional) son mujeres. Por otro lado, es el Partido Conservador de Colombia el que busca capacitar a un mayor número de mujeres y el Partido Social Cristiano de Ecuador el que hace lo mismo con los jóvenes.

**CUADRO N° 9**

PORCENTAJE DE MUJERES Y MENORES DE 35 AÑOS QUE ASISTIERON A ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN

| Fundación | Partido | País | Porcentaje de mujeres | Porcentaje de menores de 35 |
|---|---|---|---|---|
| 1849 | Conservador | Colombia | 60% | 60% |
| 1930 | APRA | Perú | 10% | 30% |
| 1941 | AD | Venezuela | 40% | 50% |
| 1952 | Partido Social Cristiano | Ecuador | 40% | 80% |
| 1966 | PPC | Perú | 25% | 25% |
| 1970 | Izquierda Democrática | Ecuador | 50% | 70% |
| 1978 | MPD | Ecuador | no indica | 70% |
| 1994 | Unión por el Perú | Perú | 15% | 15% |
| 1995 | MNI | Perú | 20% | 50% |
| 1996 | Pachakutik | Ecuador | 30% | 35% |
| 2003 | Unidad Nacional | Bolivia | 50% | 50% |
| 2003 | Polo Democrático | Colombia | 35% | 35% |

Fuente: Elaboración propia.

## CONCLUSIONES

### El impacto de la inclusión

Podemos afirmar que existe la tendencia a que los partidos políticos andinos de mayor antigüedad son los que han implementado de manera más eficiente medidas para incorporar en sus plataformas políticas a mujeres y jóvenes. Enfatizamos que se trata de tendencias regionales, aunque podemos encontrar casos nacionales que no necesariamente coinciden con esta línea (Bolivia, por ejemplo). Sin embargo, los partidos más antiguos sean, de alguna manera, los que muestran mayor sensibilidad por democratizar sus estructuras y dirigencias en términos de equidad de género y por promover la participación de nuevas generaciones, aunque ello no siempre se traduzca en la práctica. En el caso de la agenda de los pueblos indígenas, ésta ha sido retomada por agrupaciones políticas jóvenes formadas en los noventa y prácticamente de manera *ad hoc* para levantar políticamente las banderas étnicas. Pachakutik en el Ecuador, MAS y MIP en Bolivia, y Alianza Social Indígena en Colombia, son agrupaciones políticas organizadas en el período post-ajuste estructural que buscan reivindicar las demandas indígenas y su inclusión en la política.

Sin embargo, se resalta la ausencia de propuestas integrales de parte de los partidos políticos andinos para resolver la ausencia de representación de estos sectores. Las medidas implementadas en el tema de género y de juventud parecen obedecer a iniciativas parciales y se limitan a la implementación de cuotas, en la mayoría de los casos, y no alcanzan los objetivos propuestos porque no se plantean como políticas partidarias integrales. En el caso de los partidos "étnicos", el ensimismamiento en una agenda puntual no les permite abordar políticas de inclusión más integrales. Las normas a nivel nacional tampoco logran atravesar las dinámicas partidarias internas. Esta situación, en general, conduce a la continuación del descontento social que no logra traducir políticamente las demandas emergentes de una sociedad que atraviesa cambios intensos y que exige incorporar a nuevos sectores a la política.

Sin embargo, no queremos dejar de discutir cuál es el aporte de la participación de "excluidos" en los sistemas políticos. En primer lugar, hay que señalar que el nivel actual de participación de la mujer y de los grupos étnicos, especialmente, es, hasta cierto punto, relativamente reciente en la política latinoamericana y, sobre todo, andina; pues los sistemas oligárquicos han dominado la política latinoamericana durante el siglo XX. Uno de los fenómenos históricos recientes en nuestra política

es la emergencia de nuevos actores sociales que tienen que ver con la madurez del movimiento por la equidad de la participación femenina y la relevancia que han adquirido las comunidades étnicas en el contexto post-ajuste estructural. Aunque es prematuro realizar una "evaluación de impacto" de la calidad de su participación política, la noción misma de "representación" implica que todos los sectores sociales de un país puedan alcanzar sus propuestas y buscar solución a sus demandas por igual, sin ningún tipo de límites ni obstáculos. Sistemas representativos (buenos o malos en términos de desempeño, corrupción, etc.) son aquellos que permiten la participación por igual de su población, lo que se ve reflejada en las autoridades electas. En ese sentido, la promoción de la participación de mujeres, indígenas y jóvenes es deseable no sólo por una cuestión de representatividad, sino porque la eliminación de obstáculos y barreras para su participación en igualdad de condiciones resulta ser, en definitiva, un tema de justicia.

De este modo, las políticas y mecanismos de promoción de la participación de los grupos excluidos deben ser evaluados por la capacidad que tienen para hacer de los sistemas políticos más representativos y genuinos reflejos de la pluralidad de la sociedad que representan. Sólo ello permite asegurar que las demandas de estos grupos sociales puedan estar incluidas en las agendas nacionales de una manera directa y legítima. La exclusión política guarda relación con la exclusión social y económica, y es ahí donde resulta necesario afianzar la representación de la pluralidad. No se trata solamente de "dar voz a los sin voz", sino de encontrar mecanismos para la canalización de los requerimientos de sectores sociales que no son beneficiados por las políticas de gobierno. Consecuentemente, un primer paso es asegurar la representación política legítima, dentro de patrones de equidad, pluralidad e igualdad de condiciones en la competencia política, eliminando las barreras sociales y políticas construidas históricamente.

## BIBLIOGRAFÍA

Dahlerup, Drude. 2006. "Political parties as gatekeepers to equal political representation". Ponencia presentada en: Political Parties and Democratization, International Political Science World Congress. Fukuoka, Japan (9-13 de julio de 2006).

Htun, Mala. 2004. "Is Gender like Ethnicity? The political representation of Identity Groups", en: *Perspective on Politics*. September 2004, vol 2. Nº 3.

Méndez, Juan. 2002. "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina", en: Méndez, Juan, Guillermo O´Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comp.), *La inefectividad de la ley y la exclusión política en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Mouffé, Chantal. 1992. Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community.

Rivero, Wigberto. 2005. "Participación política y empoderamiento indígena en la Región Andina", en: Sample, Kristen y Daniel Zovatto (eds.), *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Lima: IDEA Internacional.

Sample, Kristen. 2005. "La representación política de las mujeres en la Región Andina", en: Sample, Kristen y Daniel Zovatto (eds), *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Lima: IDEA Internacional.

Zovatto, Daniel (coor). 2006. *Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, IDEA Internacional.

1

*La política y la pobreza en los países andinos*

# INFORME NACIONAL BOLIVIA

# SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO:

## El caso de Bolivia

FRANCISCO HERRERO[1]

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

Durante el año 2004, el Instituto Nacional Demócrata (NDI) implementó en Perú y Bolivia un programa piloto, financiado por el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), sobre los partidos políticos y la reforma en favor de los pobres. Este estudio se realizó en Bolivia, sobre la base de más de setenta entrevistas a líderes políticos, sociales, cívicos y analistas, con la intención de determinar la situación del sistema político boliviano y los incentivos para las reformas pro-pobres.

Entre las conclusiones más relevantes, se sostuvo la necesidad de promover liderazgos, ya que los ciudadanos entendían que dentro de los partidos políticos no había capacidad para avanzar en la corrección de años de exclusión política, social y económica; fundamentalmente, debido a un sistema partidario centralizado que había perdido su capacidad de comunicación interna y de generar mecanismos de toma de decisiones y de coordinación, necesarios para adelantar reformas específicas de forma consistente.

[1] Especial agradecimiento a José Carlos Campero, Carlos Cordero, Martín del Castillo, Rafael Loayza, Andrés Torrez y Oscar Vargas; quienes, con su conocimiento y profesionalismo, han contribuido en la realización de este estudio. Asimismo, a Douglas Ardiles, Alejandra Basaure, Susana Bejarano, Orlando Hernández, Jorge Tapia y Viviana Zamora, por su aporte entusiasta.

Bolivia ha vivido los últimos veinte años de su historia dentro de un sistema político basado en un Estado centralista, a pesar de la reforma de descentralización municipal; un sistema de gobierno "presidencialista-parlamentario"; un legislativo con poca independencia del ejecutivo nacional; una pluralidad de opciones políticas con respaldo fragmentado; y una institucionalidad dual. Sin embargo, quizás lo que mejor defina a este período histórico es el excesivo uso y abuso de pactos coyunturales (coaliciones multipartidistas de gobierno), con poca o ninguna orientación ideológica-programática.

Una economía primario-exportadora (de base estrecha, centrada en los recursos naturales), con insuficientes incentivos para promover la productividad y la competitividad, excesivamente vulnerable a los cambios externos, y donde la relación entre lucro y capacidad de empleo son inversamente proporcionales, ha marcado al sistema político con el permanente desafío de la inclusión, teniendo como principal objetivo crear estabilidad macroeconómica, crecimiento y reducción de la pobreza. Los resultados no han sido satisfactorios totalmente (sólo la estabilidad y el crecimiento pueden mostrar cifras positivas), ya que la línea de pobreza moderada se ha incrementado hasta el 67% de la población.

Posiblemente un enfoque fundamentalmente asistencialista y un sistema partidario de carácter altamente caudillista (ineficiente para combatir la corrupción; excluyente; con amplia vocación reformadora, pero con poca capacidad para auto reformarse; que con el correr del tiempo fue olvidando funciones esenciales inherentes al mismo como las de intermediación, agregación de intereses y promoción de generaciones de relevo) sean algunas de las explicaciones de la situación previamente descrita.

Bolivia ha sido, por mucho tiempo, utilizada como ejemplo de implementación de reformas de ajuste estructural, pues, quizás como pocos países de la región, ha cumplido con muchas de las recomendaciones de los organismos internacionales en diversas áreas, que van desde lo político, pasando por lo económico y lo social; pero siempre con un particular énfasis en el crecimiento económico y acompañado por algunas políticas sociales que aminoraran el duro impacto de los ajustes.

Dada la compleja e histórica situación de elevada pobreza en Bolivia, sumada a una particular tradición corporativa sindical, a la diversidad cultural y étnica y a procesos continuos de reformas; los actores involucrados en la lucha contra la pobreza han sido diversos y con protagonismo alternativo, de acuerdo con el enfoque predominante en el momento, bien sea, el de cubrir necesidades básicas insatisfechas o, el de incrementar el ingreso y mejorar la redistribución de la riqueza.

No obstante, la percepción mayoritaria de los ciudadanos es que los esfuerzos realizados no se corresponden con los resultados obtenidos y que, al final, los más beneficiados no han sido justamente los que menos tienen. En ese sentido, los partidos son vistos como entes que no contribuyen efectivamente a mejorar la vida de los ciudadanos, ya que sólo tienen como interés principal acceder al poder para luego usufructuarlo y favorecer a pequeñas élites.

El sistema partidario no ha podido desvirtuar esta percepción y, por el contrario, con su alejamiento de la ciudadanía, su incapacidad para comunicarse claramente y su déficit de democracia interna (que alejó a los nuevos liderazgos surgidos de los procesos de descentralización local) ha reforzado esta imagen; quebrando casi todas las posibilidades de ser visto como alternativa válida y fortaleciendo el surgimiento de otras formas de intermediación que, naciendo en la esfera de lo social-sindical e invocando los valores de la anti-política, han transitado con éxito el camino que lleva hacia la arena de la política electoral.

De este modo, los escenarios naturales del debate político han sido rebasados, los referentes perdidos y la capacidad de generar consensos casi limitada a los acuerdos *in extremis* y bajo el calor de la presión de las calles.

El sistema de partidos enfrenta el desafío de efectivizar, ahora más que nunca, la lucha contra la pobreza, para lo cual se debe exigir a sí mismo ser verdaderamente democrático, transparente e incluyente, y capaz de prestar mayor atención para alcanzar permanentemente a los nuevos sectores.

La formulación de políticas públicas pro-pobres, y su posterior implementación, ejecución y evaluación, se ve beneficiada con partidos políticos que prestan atención a los procesos de reforma interna, orientados, al menos, al cumplimiento de estas prácticas; debiendo contar para ello con el necesario financiamiento estatal y con

legislación que establezca un estricto marco normativo en la materia, de modo que se garantice la necesaria pluralidad de ideas y visiones, pero sin atomizar riesgosamente la oferta, vaciándola de contenido y haciéndola parecer toda similar.

Los partidos también deberán no sólo enfocarse en cómo hacer crecer la economía, sino en cómo garantizar que los funcionarios públicos respondan a elevados niveles de compromiso, capacidad y honestidad; haciendo comprender a su militancia y dirigencia que el triunfo electoral no da derecho a apoderarse de la estructura del Estado como si fuese un botín de guerra. Es decir, los partidos deben romper las prácticas "clientelistas" y sustituirlas por convicciones ideológico-programáticas.

La lucha contra la pobreza exige baja conflictividad social, estabilidad política y el enfoque del debate dentro de los escenarios que la democracia establece para tal fin y en el marco de la institucionalidad vigente. Para esto, es crucial que el sistema electoral permita que el ciudadano ejerza su voto informadamente, garantizando con ello, simultáneamente, gobernabilidad y legitimidad. También resulta sumamente necesaria la inclusión de reglas y mecanismos para la toma de decisiones y para el control social.

Sólo a través de sólidos consensos se podrá programar una verdadera estrategia de lucha contra la pobreza; por ello, es necesario que los escenarios en los que se den estos consensos sean permanentes y cuenten con la presencia de todos los sectores (fundamentalmente de los partidos políticos, como responsables máximos ante los ojos de los ciudadanos). Consecuentemente, la comunidad internacional, en el marco de la cooperación responsable y solidaria, deberá apoyar el fortalecimiento del sistema político partidario y, con ello, la reducción de la pobreza.

# 2. EL CONTEXTO BOLIVIANO

## 2.1 El contexto político

### *El retorno a la democracia*

*La transición democrática se corresponde con un incipiente sistema partidario, altas expectativas de los sectores de trabajadores aglutinados en la Central Obrera Boliviana (COB) y una fuerte lógica política-corporativa. Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo son de permanente confrontación, con poca o ninguna posibilidad de concertación; mientras las alianzas entre el gobierno y los movimientos sindicales se deterioran rápidamente, colocando los avances democráticos al borde del abismo y teniendo que apelar a la "última alternativa" como tabla de salvación.*

Luego de más de dos décadas de gobiernos autoritarios (en especial de dictaduras militares), Bolivia inicia su proceso de democratización en 1982, producto de la lucha de organizaciones sociales, movimientos indigenistas, sindicatos y algunos partidos de izquierda, entre los actores más relevantes. La recuperación de la democracia se inicia con la asunción al poder de Hernán Siles Suazo, máximo líder de la Unidad Democrática Popular (UDP),[2] quien hace de las reivindicaciones políticas y de la democracia el centro de su gobierno. La adversa situación de los precios internacionales de los minerales y un cierto desprecio por lo económico hicieron que este primigenio intento democrático sea recordado por la hiperinflación, la cual, entre otros hechos (como la crisis heredada de los gobiernos militares y la movilización social),[3] erosionó de tal forma al "párvulo" gobierno que lo obligó a convocar a elecciones anticipadas para el año 1985. Contribuyó también a ello el sistemático bloqueo de la mayoría opositora en el Parlamento, que impidió al Ejecutivo impulsar sus políticas.

---

[2] La UDP fue una coalición de izquierda conformada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI) (una escisión del MNR), el Partido Comunista de Bolivia (PCB) y el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR).

[3] Huelgas, manifestaciones, presiones de la COB, de grupos empresariales, el secuestro del Presidente, el bloqueo parlamentario y otros hechos significativos, como la salida de la coalición de gobierno por parte del MIR, dieron lugar a la forzada renuncia de Siles Suazo y a la convocatoria adelantada a elecciones.

## *La consolidación del sistema partidario y la "nueva revolución"*

*Como en muchos otros países de la región, en Bolivia, se apela a la fórmula de los grandes acuerdos inter-partidarios,[4] como mecanismo de consolidación democrática. El descrédito del estamento militar, la debilidad del movimiento sindical producida por las reducciones de la intervención del Estado en la economía, suma-das a reformas democratizadoras de la participación ciudadana, construyeron bases lo suficientemente sólidas como para dar inicio a la conformación del sistema de partidos políticos, revertir una critica situación económica y fijar los principales lineamientos del modelo de desarrollo del país.*

En medio de una profunda crisis, y ante la ausencia de claros liderazgos, en 1985, comienza a configurarse formalmente el sistema de partidos boliviano, al mismo tiempo que se inicia una lógica de pactos inter-partidarios, que se repetirá hasta su agotamiento en los siguientes años.

Por ese entonces, el país se debate entre el General Hugo Bánzer, de la conservadora Acción Democrática Nacionalista (ADN)[5] y el Dr. Víctor Paz Estensoro, principal referente de la Revolución de 1952 e indiscutible líder del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).[6] La imposibilidad de llegar a acuerdos, que caracterizó a los años precedentes, es vencida. El General Bánzer obtiene la primera votación, pero, enmarcado dentro del posteriormente denominado "Pacto por la Democracia"[7] y con el respeto del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), hace Presidente, con sus votos en el Congreso, al Dr. Paz Estensoro. Este momento es identificado por el profesor Roberto Laserna como el inicio del funcionamiento de la institucionalidad democrática en Bolivia.

El MNR y el Dr. Paz Estensoro (con el apoyo de ADN) hacen de la economía el centro del debate político, desplazando al partido en el imaginario izquierda-derecha

---

[4] Como ejemplos podríamos mencionar, entre otros, el Frente Nacional de Colombia, en 1956, y el Pacto de Punto Fijo, en Venezuela, en 1958.

[5] La ADN nace en marzo de 1979, a iniciativa de un grupo de veintidós ciudadanos encabezados por el Gral. Hugo Bánzer Suárez. ADN plantea la trilogía orden con libertad, paz con justicia social y trabajo con dignidad.

[6] El MNR nace el 7 de junio de 1942, postulando la alianza de clases de obreros, campesinos, clases medias y burguesía progresista como expresión de la nación para luchar con la "antinación" (oligarquía minerofeudal).

[7] El Pacto por la Democracia MNR-ADN inaugura en Bolivia lo que se conoce como "democracia pactada", esto es, la formación de coaliciones mayoritarias multipartidistas. En este caso, se trató de una coalición parlamentaria, ya que ADN no tuvo presencia directa en el Ejecutivo. Los siguientes pactos fueron no sólo parlamentarios, sino también de gobierno.

a una centro-derecha reformista, que dota al país de algunas de las decisiones de Estado más importantes en los últimos veinte años de historia nacional.[8] Es en este gobierno en el cual se promulga el Decreto Supremo 21060, indiscutible centro del modelo de país imperante en el sistema político-partidario hasta enero de 2006. El país pasa, en apenas tres años de vida democrática de una apuesta por un modelo estatista visualizado por los movimientos sociales, sindicatos y partidos de izquierda agrupados en la UDP a un modelo identificado con premisas más liberales.

### *Los consensos para la reforma constitucional y la profundización del modelo*

*A pesar de las importantes reformas a la Constitución introducidas en 1994, sobre legislación incluyente y generación de estabilidad económica, el sistema de partidos da claras muestras de desconexión con la ciudadanía. Utilizando la definición del politólogo italiano Angelo Panebianco, comienza a profundizarse el cambio de un "sistema de solidaridad" a un "sistema de intereses", cuyos principales síntomas son la preeminencia de incentivos selectivos (status, poder, dinero), el abuso del mercadeo político para adaptarse al entorno, la consolidación de pesadas maquinarias netamente "electoreras" y la minimización del debate ideológico para facilitar la continuidad en el poder.*

Luego de cuatro años en el ejercicio del poder (1985-1989), en los cuales se logró estabilizar económicamente al país y sentar las bases para un crecimiento leve pero sostenido, el MNR apuesta por la continuidad de su gestión presentando a Gonzalo Sánchez de Lozada como candidato presidencial. Posteriormente, y a pesar de obtener la primera mayoría, quienes antes fueron sus aliados (ADN) apoyan en la segunda vuelta congresal a Jaime Paz Zamora, del Movimiento de Izquierda Revolucionaria, quien había obtenido el tercer lugar en la decisión popular.[9] Entre el MIR y ADN se forma el "Acuerdo Patriótico", primera coalición parlamentaria y de gobierno de este período democrático. Empero, en la percepción ciudadana, "se empezó a generalizar la idea de que en Bolivia la gente vota pero no elige,

[8] Es la primera vez en la historia contemporánea del país que un partido gobernante y el principal partido de la oposición firman un pacto para llevar a cabo una política común en sus líneas fundamentales (Mayorga, 1991).

[9] Hasta la reforma constitucional de 1994, el controvertido art. 90 de la Constitución Política del Estado establecía que, en caso de que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta de votos en la elección popular, la decisión se tomaba en segunda vuelta, entre los tres más votados en el Congreso Nacional. Esta característica del sistema boliviano se ha identificado como "presidencialismo parlamentarizado" (Linz), "presidencialismo híbrido" (Gamarra) o "presidencialismo atenuado" (Lazarte).

erosionando así la legitimidad del sistema. La respuesta de los partidos fue rápida, pues acordaron modificar la Constitución de modo que, en caso de que ningún candidato obtuviera mayoría absoluta, el Congreso eligiera pero tomando en cuenta solamente a los dos binomios más votados y sin separar la elección de Presidente y Vicepresidente" (Laserna, 2003).

Es este un período marcado por el interés de generar consensos para promover reformas que permitan avanzar hacia el ideal de un Estado que incluya la diversidad,[10] los mismos que se verán reflejados en la Reforma Constitucional de 1994,[11] y que incluyen entre otros: el reconocimiento de Bolivia como país multiétnico y pluricultural (art. 1); el reconocimiento, respeto y protección los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas (art. 171, Inc. I); la contemplación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) (art. 171, Inc. I); el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas (art. 171, Inc. II); la incorporación de la Justicia Comunitaria (art. 171, Inc. III);[12] y la mayoría de edad a los 18 años para sufragar sin importar su estado civil, nivel de instrucción u ocupación (art. 220, Inc. I).

Luego de un cierto adormecimiento de los movimientos indígenas,[13] la Marcha por el Territorio y la Dignidad,[14] encabezada por los pueblos originarios del oriente del país, colocó a los grupos étnicos en un lugar protagónico (del cual no volverían a salir) y fortaleció nuevas opciones neopopulistas con agendas "endógenas", tales como Conciencia de Patria (CONDEPA)[15] y Unidad Cívica Solidaria (UCS), que dibujaron un nuevo escenario político.[16] Otro hecho no menor, registrado durante

---

[10] Estado que promueve una política activa y decidida para incorporar en la legislación, en las instituciones y en las políticas públicas, el reconocimiento de los pueblos indígenas, su identidad y sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

[11] De acuerdo con la Ley Nº 1615 del 6 de febrero de 1995, en cumplimiento del art. 5 transitorio de la Ley de Reforma Nº 1585, de fecha 12 de agosto de 1994.

[12] Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias, como solución alternativa de conflictos en conformidad con sus costumbres y procedimientos (art. 171, Inc. III).

[13] No fue sino hasta principios de los años noventa que los indígenas ganaron gran ímpetu. Fue entonces cuando los pueblos indígenas de tierras bajas, antes marginados e ignorados, irrumpieron en el escenario político nacional (Grey, 1999).

[14] La "Marcha por el territorio y la dignidad", de 1990, en la que participaron 700 personas de pueblos originarios del oriente de Bolivia, recorrió 600 Km. hasta la ciudad de La Paz, presionó al gobierno para que el Estado reconociera los derechos de propiedad colectiva y forzó para que se incluyera el bilingüismo y la interculturalidad en la nueva Constitución Política y la Reforma Educativa.

[15] En 1988, nace CONDEPA, fundada por Carlos Palenque, un ex folklorista y notable comunicador, que logró aglutinar alrededor suyo a los sectores más excluidos ubicados en La Paz y El Alto.

[16] Estas dos organizaciones controlarían entre 1993 y 1997 algunas importantes alcaldías del país.

este período de gobierno, fue la aparición protagónica de la corrupción en el debate político, que abre espacio para la discusión sobre la pertinencia del financiamiento público de la actividad política, fundamentalmente por la entrada de recursos ilícitos dentro del sistema partidario para sufragar gastos electorales.

Si bien el centro de las reformas todavía seguía siendo el económico, el sistema político se vio fortalecido con el acuerdo del 5 de febrero de 1991; que, en respuesta al clamor popular sobre mayores garantías para los procesos electorales,[17] reforma la Ley Electoral, de donde se destaca la creación de un registro de electores permanente y único, el funcionamiento de cortes electorales transparentes e independientes y el cambio de método de transformación de votos en bancadas, optando por el método de D'Hondt.[18] Un año después, el 9 de julio de 1992, otro acuerdo fundamental entre los partidos del oficialismo y de la oposición sentará las bases para un conjunto de importantes cambios políticoinstitucionales incorporados en la reforma constitucional (1994).

Luego del gobierno de Paz Zamora, interpretando los nuevos tiempos, el MNR establece una alianza electoral con el indigenista Movimiento Revolucionario Tupak Katari de Liberación (MRTKL), conformando un binomio electoral entre Gonzalo Sánchez de Lozada y Víctor Hugo Cárdenas, este último, representante indígena aymara y exponente del katarismo. La tercera sucesión constitucional se produce entonces en 1993, a raíz del contundente triunfo de Sánchez de Lozada y Cárdenas, quienes obtienen la más alta votación después de la obtenida por Siles en 1980. La legitimidad conseguida en las ánforas permite que Sánchez de Lozada conforme una coalición parlamentaria y de gobierno con el izquierdista Movimiento Bolivia Libre (MBL)[19] y con la UCS;[20] además de ello, y contando con una cómoda mayoría

[17] Se cuestionó la "partidización" del organismo electoral, que tuvo en la llamada "Banda de los Cuatro" su expresión más crítica, ya que favoreció los intereses de ADN-MIR, en perjuicio de partidos pequeños.

[18] El método de doble cociente, utilizado en las elecciones de 1989, establecido en la Ley Electoral de 1986, había generado grandes divergencias en el país.

[19] Nace el 15 de enero de 1985 como resultado de la división del MIR.

[20] La UCS nace el 15 de agosto de 1989, bajo el liderazgo del empresario cervecero Max Fernández, que postula la justicia social como fundamento de su doctrina al servicio del pueblo.

de congresistas emprende nuevas reformas "neoliberales" (la Segunda Generación de Reformas) en lo político, económico y social denominadas el "Plan de Todos".[21]

## *Crisis de representación y nuevo liderazgo indígena: la "política en las calles"*

*La novísima legislación de partidos políticos es más formal que real, no pudiendo superar la incapacidad del sistema político y de la institucionalidad democrática para incluir satisfactoriamente a grupos tradicionalmente excluidos y procesar sus demandas dentro del andamiaje del Estado, al mismo tiempo, la escasa capacidad para conciliar la oferta electoral con la gestión de gobierno pone en entredicho el concepto de democracia representativa. Como válvula de escape la calle sirve de escenario para la lucha entre "las mayorías empobrecidas empoderadas" por las políticas democratizadoras que les reconocen derechos políticos aun cuando sufren de estigma social, contra el "establishment" y las pequeñas élites políticas y econó-micas que informalmente son "propietarias" de mayores derechos y que han sido fortalecidas por los programas de ajuste estructural.*

Luego de ser aprobadas, en 1995, por la CSUTCB[22] las tesis básicas para la conformación de un Instrumento Político,[23] las elecciones municipales del mismo año vieron cómo Izquierda Unida surgía como un fenómeno electoral en Cochabamba. Encabezada por Evo Morales Ayma y Alejo Véliz, la influencia cocalera en la Confederación logró una representación de 49 concejales y 10 alcaldes.

En las Elecciones Generales de 1997, la fragmentación del voto regresa y la lógica del pacto se mantiene. Luego de los intentos fallidos de 1980, 1985, 1989 y 1993, Hugo Bánzer Suárez (ADN) se convierte nuevamente en Presidente de la República, gracias al apoyo del aliado Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR),[24] reeditando la alianza de 1989. La diferencia entre el primer lugar y el quinto es de apenas

---

[21] El llamado "Plan de Todos" se sustentaba en tres reformas fundamentales: la capitalización de las empresas públicas (una modalidad de privatización), la participación popular (descentralización vía municipios) y la reforma educativa.

[22] Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia.

[23] Extensión política de la CSUTCB para la participación electoral y que se denominaría "Asamblea por la Soberanía de los Pueblos" (ASP). Esta sigla nunca obtuvo el reconocimiento de la Corte Nacional Electoral (CNE) y su primera participación se hizo como Izquierda Unida (IU).

[24] El MIR-Nueva Mayoría, de ideología socialdemócrata, fue fundado en la década de los setenta como instrumento de lucha contra la dictadura.

6,5%, obteniendo una alta votación los dos partidos (CONDEPA y UCS) que habían irrumpido en la arena política cambiando la fisonomía tripartita del sistema partidario boliviano; sin embargo, entran rápidamente en la dinámica tradicional y pasan a formar parte de la "mega coalición"[25] de gobierno. Algunas de las reformas pendientes del gobierno de Sánchez de Lozada fueron ejecutadas en este período, entre ellas las correspondientes al Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura.

Con la llegada al poder de Bánzer, simultáneamente, aparece con fuerza, en el máximo escenario del debate político nacional, la figura de Evo Morales, quien es electo Diputado de Izquierda Unida en las elecciones legislativas de 1997 y que comienza a posicionarse como líder de la lucha anti-erradicación total de los cultivos de coca, aludiendo al carácter cultural del cultivo de esta hoja, además de ello, se muestra en franca oposición a las medidas neoliberales. Comienza a gestarse un incipiente discurso étnicosocialista, a la vez de otro más indigenista, que reivindica la ancestralidad de la cultura aymara y sus prácticas políticas, económicas y sociales; ambas calarán en amplios sectores de la sociedad, sobre todo en áreas rurales y zonas periurbanas del occidente del país.

La efervescencia de la calle caracterizó este período. Huelgas, bloqueos y enfrentamientos[26] cohesionaron las alianzas entre movimientos sociales, cocaleros,[27] campesinos e indígenas, en protesta por los efectos de la crisis económica, potenciada por el programa de erradicación total de los cultivos de la hoja de coca.[28] La "política en las calles", que tiene un carácter extra-institucional, y a veces antisistémico, hace su aparición y se convertirá, en los siguientes años, en una constante "ante la ineficacia de los sistemas políticos para asimilar a los movimientos sociales y convertirlos en verdaderos actores políticos en lugar de cortarlos o criminalizarlos".[29] La llamada

---

[25] También se incorporaron a la alianza Nueva Fuerza Republicana (NFR) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC).

[26] La "Guerra del agua" en Cochabamba, bloqueos en el Chapare y en el altiplano liderados por Evo Morales y Felipe Quispe en el año 2000, serán seguidos por muchos otros entre los que destacarán especialmente la crisis de febrero de 2003 y la "Guerra del Gas" de octubre de 2003.

[27] Muchos de ellos mineros relocalizados en el Chapare, Cochabamba producto del Decreto Supremo 21060.

[28] El gobierno se comprometió en un plan de destrucción de esas plantas de coca, que ocasionó la salida de unos US$ 500 millones utilizados por los traficantes en la economía. (BBC Mundo. Juan Carlos Zambrana. 26 de abril 2001).

[29] La expresión, que corresponde al ex Presidente colombiano Ernesto Samper, bien puede utilizarse para el caso boliviano.

"Guerra del agua", que tuvo lugar en la ciudad de Cochabamba, en abril de 2000, marca el punto de inflexión respecto del empoderamiento de los movimientos sociales y ciudadanos frente al sistema político tradicional, cuestionado bajo el rótulo de "partidocracia".

Enmarcado en una difícil situación económica y social, el período presidencial del General Bánzer, se verá truncado por razones de salud[30] y la primera magistratura pasará, en agosto de 2001, a manos del hasta entonces Vicepresidente Jorge Quiroga.

Un dato importante de este período es que la voluntad de los partidos de enfrentar procesos de renovación interna y transparentar su gestión se ve reflejada en la Ley de Partidos Políticos,[31] promulgada en 1999, sin embargo, esta declaración es meramente formal y los partidos políticos profundizan su crisis, viéndose incrementado el faccionalismo interno y el uso del Estado como mecanismo de prebenda, deslegitimándose así su capacidad de representación. Leyendo los signos de los tiempos, ante la presión de los movimientos sociales y el empoderamiento local efecto de la Ley de Participación Popular de 1994, la intelectualidad del momento sugiere, dentro de la institucionalidad vigente, avanzar hacia una democracia más participativa. En ese marco, y ante la necesidad de avanzar en un plan de gobierno, el Ejecutivo impulsa, en 1997, el Diálogo Nacional, como espacio de "encuentro entre Estado y sociedad, de articulación entre actores del sistema político y de partidos con los actores de la sociedad civil" (Toranzo, 2006).

Este proceso de Diálogo será institucionalizado por Quiroga en el año 2000, a través de la promulgación de la Ley 2235 (Ley del Diálogo), en la cual se estipula la realización de un diálogo cada tres años; se profundiza la descentralización iniciada por la Ley de Participación Popular, destacando a los municipios como agentes principales para enfrentar la pobreza; y se sientan las bases de la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza (EBRP),[32] procurando consensos para la distribución de los recursos HIPC II.[33]

---

[30] El 6 de agosto de 2001, el Gral. Bánzer presenta su renuncia ante el Congreso, y el mismo día asume el nuevo Presidente, en sesión realizada en la Casa de Libertad de Sucre.

[31] Establece la Estructura y Organización de los Partidos Políticos, exigiendo Estatutos Orgánicos, mecanismos que garanticen la participación de mujeres y jóvenes, entre otros procedimientos de democratización interna.

En 2002, año electoral, y ante el práctico vacío dejado por CONDEPA y UCS (cuyos máximos representantes, Carlos Palenque y Max Fernández, habían fallecido), el neopulismo se encarna en la Nueva Fuerza Republicana (NFR)[34], mientras que las ideas étnico-socialistas-indigenistas fueron captadas por el MAS[35] y el MIP.[36] La poca o casi nula competencia ideológica que caracterizó al sistema político boliviano por más de una década es sustituida en este proceso electoral por un debate altamente ideologizado, protagonizado por diferentes polaridades presentadas como excluyentes: estado-mercado, k'ara-t'ara,[37] exógeno-endógeno, representativo-participativo, instituciones-calle, partidos políticos-sociedad civil, oligarquía-pueblo, estado de derecho-justicia comunitaria.

El resultado de la elección es nuevamente la dispersión del voto (menos de 1,5% entre el primer y el tercer lugar) y por primera vez la decisión congresal tendrá un invitado inédito para el sistema partidario, el MAS. Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR), que ganó la elección seguido por Morales, obtiene por segunda vez la más alta magistratura nacional, producto de un pacto[38] con el MIR: "Compromiso por Bolivia", que muestra claramente la facilidad del sistema para autoregenerarse, dejando a un lado las aspiraciones de Evo Morales, pero convirtiéndolo a él, y a su partido, en las principales figuras de la oposición política.

Una nueva coalición de gobierno permitirá gobernabilidad, pero a costa de una bajísima legitimidad. Decisiones sobre política tributaria, sobre la exportación de gas hacia México y los Estados Unidos, vía puertos chilenos, el marcado "cuoteo" partidario del Estado y la ineficiente gestión pública, hicieron inmanejable la

---

32 La EBRP nace de un esfuerzo por crear un marco de política de Estado para la reducción de la pobreza y del proceso del Diálogo Nacional.

33 Es una iniciativa del G8, con la finalidad de reducir el servicio de la deuda en aquellos países con elevada carga de deuda externa y que hayan realizado significativos esfuerzos en la aplicación de reformas estructurales. Bajo la iniciativa del HIPC II, Bolivia se benefició con un alivio de deuda adicional del orden de 1 543 millones de dólares, como resultado de la aprobación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP).

34 Partido político fundado en 1997 por el capitán Manfred Reyes Villa, quien desde 1991 había sido electo alcalde de Cochabamba y que fue aliado político del ADN de Hugo Bánzer.

35 Movimiento al Socialismo.

36 Movimiento Indígena Pachakuti, liderado por el aymara Felipe Quispe ("Mallku").

37 Vocablos aymaras que se refieren a lo "blanco" y lo "indígena".

38 En esta oportunidad, conformado por MIR, ADN y UCS. Más adelante se uniría NFR con lo que la coalición de gobierno controlaba más de dos tercios de representantes en el Congreso Nacional.

presión de la calle y provocaron la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada, el 17 de octubre de 2003, luego de que, en la llamada "Guerra del Gas" –desarrollada en la ciudad de El Alto–, se produjeran violentos sucesos. Posteriormente, el Vicepresidente Carlos D. Mesa, según lo establecido en las normas de sucesión constitucional, asume las riendas del gobierno.

### *La transición y el momento constituyente*

*La debilidad absoluta del sistema de partidos (totalmente sobrepasado por las calles) hace pensar que es posible la democracia sin ellos; consecuentemente, la apertura a otras formas de representación y el apelo a la voluntad directa del "soberano" configuran la nueva realidad. Ante la falta de "agregadores" de intereses nacionales, las corporaciones, los comités cívicos y los grupos étnicos hacen más compleja la agenda pública fortaleciendo "posiciones irrenunciables antes que intereses negociables". En ese sentido, la lógica de los pactos es quebrada a través de un claro mandato popular que, por primera vez, es otorgado directamente por el ciudadano obviando la intermediación del Congreso. El modelo neoliberal es puesto en duda, ya no sólo desde las calles, sino desde el mismo gobierno, y la redacción de un nuevo pacto social deberá construir nuevas bases que permitan fortalecer la democracia, mejorar la relación del Estado con los ciudadanos y sus intermediarios, y motivar la generación de políticas públicas que permitan mejores condiciones de vida.*

Como consecuencia de las movilizaciones de 2003 (la "Agenda de Octubre"), el sistema político se ve obligado a aprobar nuevas reformas a la Constitución Política del Estado, con la finalidad no sólo de incrementar la calidad de la participación, sino también de acercar al ciudadano a la toma de decisiones. Se incorporan al texto constitucional dos figuras de democracia participativa: el Referéndum y la Asamblea Constituyente; adicionalmente a estos dos instrumentos, se desmonopoliza la representación política, abriéndose la misma a Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas.

La convocatoria a un referéndum nacional vinculante para decidir la política de hidrocarburos y, posteriormente, la de una Asamblea Constituyente, son los ejes prioritarios de la gestión de gobierno de Carlos Mesa, quien vive en permanente confrontación con el Legislativo. El Referéndum se realizó en julio de 2004, con amplia participación ciudadana pero con dudas respecto al contenido de las cinco preguntas que fueron puestas a consulta. La Asamblea Constituyente, en tanto, no avanzó ante la dificultad de concertar una Ley de Convocatoria.

Agendas diferenciadas entre las regiones de occidente y oriente,[39] la continua presión de la calle y la incapacidad para tomar decisiones hicieron necesaria una segunda sucesión constitucional a manos del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltze (junio de 2005),[40] y un posterior acuerdo político para adelantar las elecciones generales y convocar a la inédita elección de prefectos para diciembre de 2005.

Nuevamente, estas elecciones presentan un debate ideologizado, en el cual los principales contendores resultan Evo Morales, del MAS, y el ex presidente Jorge Quiroga, en representación de Poder Democrático y Social (PODEMOS),[41] una agrupación ciudadana, que incluye a varios líderes políticos de otras tiendas electorales. El cuadro electoral se completó con Unidad Nacional (UN), bajo la candidatura de Samuel Doria Medina, un debutante en la contienda nacional aunque con experiencia previa en las elecciones municipales de 2004, y con el MNR, único partido histórico en mantener candidatura propia. La decisión ciudadana es clara por primera vez en la historia democrática boliviana, imposibilitando cualquier posibilidad de pacto o acuerdo congresal para la designación del primer mandatario nacional. Evo Morales, es electo con el 53,7% de la votación nacional, y el cambio de rumbo en la lógica de construcción política parece evidente.

El acuerdo político que facilitó el adelanto de las elecciones también incluyó la convocatoria a una Asamblea Constituyente y simultáneamente un referéndum nacional vinculante sobre las Autonomías Departamentales. En el mes de julio de 2006, se realizaron las elecciones de asambleístas, así como, la consulta popular autonómica. Los resultados después de seis meses de gobierno mantuvieron el nivel de votación obtenido por el MAS en las presidenciales de 2005, mientras que la dispersión de la oferta electoral por parte de la oposición hizo que PODEMOS, principal agrupación política de la oposición, disminuyera en, aproximadamente, 15% su caudal electoral. Es interesante resaltar que otro de los efectos de esta

[39] Occidente, priorizando la nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria a la Asamblea Constituyente, mientras que Oriente reclama gobiernos autonómicos y la convocatoria de un referéndum para tal fin.

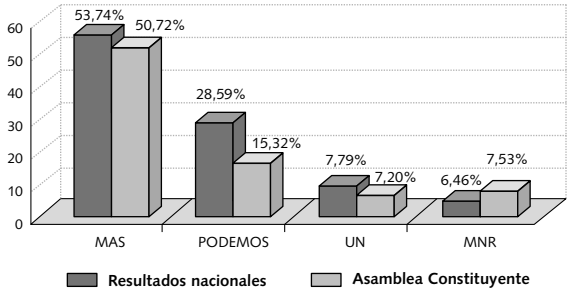
[40] Sucesión de Hormando Vaca Diez, entonces presidente del Senado, y de Mario Cossío, presidente de la Cámara de Diputados.

[41] PODEMOS es una alianza que agrupa a dirigentes de los partidos tradicionales (ADN como núcleo, MIR, UCS) y otras organizaciones menores con carácter regional.

atomización permitió que el MAS se convirtiera, por primera vez, en la fuerza política mayoritaria en dos departamentos de la denominada "media luna": Tarija y Santa Cruz.

**GRÁFICO N° 1**

COMPARATIVO DE LOS RESULTADOS NACIONALES 2005 - ASAMBLEA CONSTITUYENTE 2006

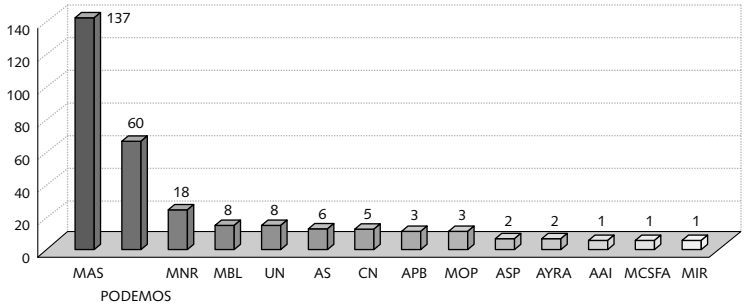



Fuente: Elaboración propia. Datos de la Corte Nacional Electoral (CNE).

La victoria del MAS permite que el partido de gobierno tenga una importante mayoría en la Asamblea Nacional Constituyente, aunque no suficiente para alcanzar los dos tercios necesarios que establece la Ley de Convocatoria para aprobar el nuevo texto constitucional. Las agendas encontradas y la polarización actual hacen que la generación de consensos necesarios en el seno de la Asamblea se haga difícil, poniendo en vilo cada una de las decisiones de la misma.

**GRÁFICO N° 2**

NUMERO DE ASAMBLEÍSTAS POR PARTIDO (CNE)




Fuente: Elaboración propia. Datos CNE.
Nota: MNR es la sumatoria de MNR y las alianzas MNR-A3 y MNR-FRI.

**CUADRO N° 1**
VOTOS NECESARIOS PARA ALCANZAR LOS 2/3

| | |
|---|---|
| Total Asambleístas | 255 |
| 2/3 de votación | 170 |
| MAS | 137 |
| Necesarios para 2/3 | 33 |

Fuente: Elaboración propia, (CNE).

El inicio de las deliberaciones de la Asamblea ha sido poco halagador; ya que, a casi dos meses de su instalación, no se ha podido iniciar el debate del texto constitucional, ante la imposibilidad de alcanzar acuerdos sobre el procedimiento (Reglamento General) de toma de decisiones dentro del seno de la Asamblea. Nuevamente la presión de la calle, expresada en paros cívicos, manifestaciones y bloqueos pretende convertirse en un elemento que puede hacer inclinar la balanza hacia uno u otro lado. Dos temas dividen al oficialismo y a la oposición: por un lado, la declaración de la Asamblea como "Originaria"; y, por otro, la modalidad de toma de decisiones: por dos tercios "para todo", como plantea la oposición, o en una lógica mixta que incluya también la posibilidad de aprobar el trabajo de las comisiones por mayoría absoluta de votos, como pretende el MAS.

Por otra parte, el referéndum autonómico convocado simultáneamente con la elección de constituyentes, reforzó la división del país en dos grandes bloques, pro y anti autonomía departamental. El occidente del país: La Paz, Oruro, Cochabamba, Sucre y Potosí, alineado con la propuesta del MAS, desde 2002, votó en contra de las autonomías vinculándolas con intereses de grupos oligárquicos de la derecha y, especialmente, del oriente del país; mientras que cuatro departamentos del oriente y sur: Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, lo hicieron a favor.

## 2.2 El contexto socioeconómico

La retórica de la reforma, la del cambio y hasta la "revolucionaria" no es nueva en Bolivia; donde, en estos tiempos, un nuevo proyecto hegemónico trata de establecerse. Hasta el momento, de forma un tanto confusa, y más como negación que como propuesta concreta, el discurso de la inclusión y las reformas pro-pobres están presentes nuevamente; aunque no siendo claro que el ciclo de cinismo político y demagógico se haya roto, pero abriendo la posibilidad de que un nuevo

sistema partidario se configure y cree las condiciones necesarias para generar estabilidad política, crecimiento económico, una mejor distribución de la riqueza y la superación de una histórica desigualdad.

Históricamente, Bolivia ha sido una economía primario-exportadora, con amplios desincentivos internos que desfavorecen la productividad y la competitividad: la dependencia del Estado, la mala calidad o inexistencia de vías de comunicación, los constantes conflictos sociales, la corrupción y los bajos niveles de seguridad jurídica. Los últimos años han visto cómo, paulatinamente, se ha ido diversificando la economía, con un interesante desarrollo del sector manufacturero, pero aun se mantiene una alta dependencia de los recursos minerales e hidrocarburíferos.

Otro aspecto resaltante del comportamiento de la economía boliviana es la existencia de dos realidades, una correspondiente a un pequeño sector con amplia capacidad para lucrar, aunque con poca capacidad para generar empleo, y otro con limitadas competencias para generar ingresos, pero que da sostén a buena parte de la población económicamente activa.[42]

Sumada a estas características internas, la economía boliviana ha demostrado verse muy afectada por factores externos, tales como la dependencia de la cooperación, las crisis económicas internacionales[43] y la variación de los precios de las materias primas.

La reducción de la pobreza ha tenido un enfoque basado en lo social, con un tinte altamente asistencialista, aunque se ha avanzado en el fortalecimiento de la capacidad productiva de las comunidades, con la aplicación de políticas descentralizadoras.

La crisis económica heredada del período dictatorial, y fortalecida en los primeros años del resurgir democrático, llevó a Bolivia a manejar, en 1985, indicadores macroeconómicos negativos, que dieron al traste con el modelo capitalista de Estado imperante hasta ese momento.

---

[42] George Gray identifica esta situación en el Informe Temático sobre Desarrollo Humano, "La economía más allá del gas".

[43] Como se evidenció ante los denominados efectos de las crisis Dragón (países asiáticos), Tequila (México), Samba (Brasil) y Tango (Argentina), entre 1995 y 2001.

**CUADRO N° 2**
INDICADORES MACROECONÓMICOS

| Indicadores | % |
|---|---|
| Crecimiento del PIB Real (%) | 1,7 |
| Crecimiento del PIB per cápita (%) | 3,5 |
| Inflación a Diciembre 1985 (%) | 8 |
| Balanza de pagos (US$ millones 1996=100) | 323 |
| Balanza comercial (US$ millones 1996=100) | 60 |

Fuente: Elaboración propia datos INE, BCB.

Partiendo de este contexto, el principal objetivo de la política económica, desde ese momento hasta el presente, ha sido generar estabilidad macroeconómica; principalmente, en cuanto al control de la inflación, la generación de liquidez, la promoción del uso de la moneda local y la generación de equilibrio en la balanza comercial.

### *2.2.1 Control de la inflación*

El proceso de estanflación,[44] vivido en la primera mitad de los años ochenta, fue uno de los principales elementos a ser atacados por la "Nueva Política Económica", promovida por el Presidente Víctor Paz Estensoro. "El énfasis inicial de estabilización se basó en el control de la demanda agregada, un ajuste sustancial en los precios relativos, la apertura de la economía y la adopción de una serie de cambios en las instituciones del Estado. Como marco general del nuevo modelo, se buscó restituir las señales de mercado como principal mecanismo para la asignación de recursos y como herramienta para desarrollar la economía" (Comboni y Delgadillo, 1992).

La inflación correspondiente al período 1980-1985 osciló entre 24% y 8%, según datos del Banco Central de Bolivia y el Instituto Nacional de Estadística; mientras que, en el siguiente quinquenio, regresa a cifras de dos dígitos, alcanzando 18% en 1990.

[44] Caída del producto y aumento de la inflación.

El segundo proceso de ajustes, iniciado en el año 1993 por el Presidente Sánchez de Lozada, logró mantener la inflación en un dígito, y Sánchez de Lozada pudo terminar su período presidencial con una inflación inferior a 7 puntos porcentuales.[45] Hasta el presente, la lucha contra la inflación ha sido ganada, lo cual es un factor importante en la lucha contra la pobreza.[46] Según cifras oficiales del INE, la inflación acumulada hasta agosto de 2006 es de 2.82%, manteniéndose dentro de los parámetros esperados en esta materia.

Un hecho significativo, en cuanto al comportamiento de la inflación, es el impacto que sobre ella han tenido las crisis políticas de agosto-octubre de 2003 y abril-junio de 2005. En ambos casos, se ha apreciado un aumento de la inflación que, al menos, triplica la registrada al inicio del período.

### *2.2.2 La política cambiaria*

La crisis de principios de los ochenta, en buena parte, fue generada y sostenida por los errores cometidos con la política monetaria y cambiaria. La implementación de un control de cambios rígido, con una tasa fija, sumados a la "desdolarización" de la economía, pretendieron mantener la liquidez de divisas necesarias para cumplir los compromisos adquiridos en el exterior; sin embargo, su principal logro fue la creación de un mercado paralelo que, sometido a la constante presión por adquirir moneda extranjera, hizo crecer de forma sostenida y vertiginosa la tasa de cambio.

La "primera generación de reformas", iniciada con el Decreto Supremo 21060, ataca directamente esta situación, estableciendo un régimen de cambio único fluctuante utilizando el sistema de subasta para el intercambio de divisas, además de permitir al sistema financiero nacional operar con moneda extranjera. La entrada en vigencia de una nueva moneda nacional "el boliviano" y la reestructuración del Banco Central de Bolivia[47] fueron medidas igualmente importantes.

---

[45] La tasa de inflación anual para 1993 fue de 9,3%.

[46] El año 1995 fue una excepción, al subir hasta 12,6%.

[47] En 1987, se desprendieron del instituto emisor las funciones de fiscalización y se restituyó la autonomía de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras sobre la base de la gerencia del BCB que mantenía esa responsabilidad.

En 1995, y enmarcado dentro de la "segunda generación de reformas", se promulga la Ley del Banco Central de Bolivia (Ley 1670), en la cual se establece el carácter "autárquico" del mismo, convirtiéndolo en la única autoridad monetaria y cambiaria del país. Esta Reforma ha sido de vital importancia para enfrentar la lucha contra la pobreza, ya que el mantener una política monetaria y cambiaria dirigida por un ente independiente (creíble y transparente, alejado de la confrontación política) permite luchar efectivamente contra la inflación, que atenta directamente contra el débil poder adquisitivo de las grandes mayorías empobrecidas.

### *2.2.3 El crecimiento económico*

Desde el cuarto trimestre de 2004, se puede observar un crecimiento trimestral sostenido por encima del 4%, aunque con una disminución de su intensidad entre el segundo y el cuarto trimestre de 2005, producto de la crisis política, que acompañada de bloqueos y manifestaciones deviene en la caída del Presidente Carlos Mesa y la convocatoria a nuevas elecciones. Dentro de un clima de mayor calma, el primer trimestre de 2006 inicia nuevamente una escalada de 0.65% en relacion con el cuarto trimestre del 2005.

Este crecimiento, más que producto de cambios sustanciales en el modelo productivo, se explica por el momento positivo externo de tres sectores de relevante importancia para la economía boliviana: Petróleo Crudo y Gas Natural, Minerales Metálicos y no Metálicos, así como, Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca. Adicionalmente, es significativa una pequeña reactivación del sector manufacturero. En el último trimestre registrado,[48] Establecimientos Financieros, Electricidad, Gas y Agua han tenido una importante contribución.

El aumento de las exportaciones ha jugado un papel clave en este crecimiento, donde debe resaltarse un interesante grado de diversificación, situación relativamente novedosa en la economía boliviana,[49] aun cuando la dependencia de los productos tradicionales sigue siendo preponderante. Es menester mencionar que esta

[48] Enero-marzo de 2006.

[49] Estos productos se han desarrollado en muchas ocasiones aun cuando este sector presenta escasa infraestructura y rezago tecnológico.

ampliación de los productos exportables, más que ser promovidas por políticas públicas especificas dirigidas al sector, ha sido producto de las condiciones favorables del mercado externo.

**CUADRO N° 3**

EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS (EN MILES DE BS. DE 1990)

| Año | Monto |
|---|---|
| 1993 | 4 666 959 |
| 1997 | 8 791 271 |
| 2002 | 12 263 748 |
| 2003 | 14 285 699 |

Fuente: Elaboración propia. Datos INE.

Otro indicador que ha mostrado signos positivos es el correspondiente a la balanza comercial, la cual, hasta el año 2003, siempre había presentado números rojos. A partir de 2004, el saldo comercial es positivo, observándose un incremento favorable entre 2004 y 2005. A pesar de que globalmente el saldo comercial es positivo, aun en algunas zonas geoeconómicas (como la Unión Europea, Japón y Medio oriente) permanece negativo.

Este crecimiento no necesariamente es sostenible en el tiempo, ya que, como hemos expresado en anteriores oportunidades, más que ser producto de condiciones internas creadas para su fortalecimiento, está sustentado en factores primordialmente externos.

La vulnerabilidad frente a los acontecimientos externos se acentúa dado el alto impacto que la inestabilidad política interna genera en la economía nacional. Los conflictos sociales de mayo-junio de 2005 afectaron negativamente el producto bruto interno. Se estima que éstos pudieron haber causado pérdidas por más de US$ 80 millones, siendo la región occidental la más afectada por los mismos (donde se concentran los mayores niveles de pobreza). En términos del PBI, estaríamos hablando de que el mismo tuvo una caída de 0.30% aproximadamente.

En conclusión, cuantitativamente, los resultados son satisfactorios (crecimiento de PIB, balanza comercial positiva, tipo de cambio y precios estables, aumento de las exportaciones, etc.); sin embargo, cualitativamente, el desarrollo, considerado como

expresaba el Dr. Rolando Morales Anaya, como el "proceso de incrementos sucesivos en las condiciones de vida de todas las personas o familias de un país o comunidad", aún permanece en condiciones embrionarias.

### *2.2.4 La pobreza en Bolivia*

De acuerdo con la información del censo 2001, cerca del 42% de la población del país es pobre,[50] lo cual implica que más de 4 600 000 de ciudadanos viven carentes al menos de condiciones mínimas de vivienda, suministro de agua y saneamiento básico, etc. Sin embargo, las cifras pudieran ser aun más desalentadoras, si utilizamos los niveles de ingreso y consumo como elementos de medida, en ese caso, la pobreza (moderada) ascendería hasta 67% en 2003.

**CUADRO N° 4**

POBREZA MODERADA-EXTREMA (CALCULADA POR EL MÉTODO LÍNEA DE POBREZA) - TOTAL

| Indicador | 2001 | | 2002 | | 2003 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Moderada | Extrema | Moderada | Extrema | Moderada | Extrema |
| **Incidencia** | 64,01 | 37,04 | 64,27 | 36,55 | 67,3 | 39,66 |

Fuente: Elaboración propia, datos INE.

Si seguimos el análisis bajo necesidades básicas insatisfechas, hasta el presente, los resultados más elocuentes en materia de reducción de pobreza los encontramos en las áreas urbanas, donde, entre 1992 y 2001, se ha logrado una disminución de 14%, llevando la misma hasta 39%; mientras que, en el área rural, apenas se ha disminuido en el mismo período en un 4%, manteniéndose la cantidad de personas en estado de pobreza en 91%.

Las conclusiones sobre la evolución de la pobreza en Bolivia dependen en gran medida de la variable que se utiliza para medir el bienestar: si se identifican los cambios en el bienestar por las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en la última década, los niveles de pobreza habrían reducido; sin embargo, cuando se evalúa el bienestar a partir del ingreso o consumo, las medidas de pobreza habrían aumentado en los últimos años" (INE, 2003).

[50] Utilizando criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Adicionalmente a los preocupantes resultados que muestra la lucha contra la pobreza, Bolivia presenta desalentadores indicadores de desigualdad, con importantes disparidades de acuerdo con el nivel de educación y género, origen étnico, región, etc. Reforzando esta idea, los datos del Informe sobre Desarrollo Humano 2005 nos muestran que el 20% más pobre de la población recibe el 4% de los ingresos del país, mientras que el 20% más rico tiene el 49,1%. En los extremos, el ingreso del 10% que posee mayores ingresos supera en 90 veces el ingreso del 10% de los más pobres. Según el mismo informe, Bolivia se encuentra entre los países más desiguales de Latinoamérica, superando sólo a Paraguay y Chile.

### *2.2.5 El gasto social*

La crisis económica vivida entre 1980 y 1985 hizo que el gasto público en educación y salud sufriera una contracción, que lo llevó a perder 0.6 y 1.36 puntos porcentuales del PIB, así mismo, el gasto social global perdió más del 2% del PIB, comprometiendo seriamente a los más pobres. La política de ajuste estructural, llevada a cabo como parte de la NPE concertada, tuvo efectos rápidos en los indicadores macroeconómicos, pero más lentos en la recuperación de los niveles de gasto social, ya que necesitó de cuatro años para recuperar los niveles de 1980.

En los últimos años, la tendencia ha sido la de focalizar territorialmente las políticas sociales en favor de los más pobres, dentro de la lógica de descentralización políticoadministrativa local, que ha avanzado sostenidamente en Bolivia una vez promulgadas las leyes de Descentralización y Participación Popular. Algunas de las políticas sociales más relevantes son: El Fondo de Protección Social (FPS), el Seguro único de maternidad y niñez (SUMI), el Seguro de desempleo, la Beca Educación, el Bono Solidaridad, el Desayuno Escolar, etc.

## 3. LAS REFORMAS EN BOLIVIA

Bolivia ha sido la abanderada de la región en lo que a reformas se refiere de acuerdo con los parámetros establecidos en el llamado "Consenso de Washington". Reformas comerciales, financieras, laborales, tributarias, educativas, de salud, institucionales, del Sector Público y de Pensiones; todas ellas en apenas cuatro períodos presidenciales. La voluntad del sistema político ha sido clara para enfrentar los procesos de reforma, pero que fundamentalmente han tenido una orientación de alto impacto en lo económico y aliviadas con algunos paliativos sociales.

A continuación desarrollaremos algunas de las reformas más importantes y su impacto en la lucha contra la pobreza.

### 3.1 Las reformas tributarias

Todos los indicadores nos muestran que Bolivia presenta altos niveles de pobreza, tanto por ingreso, como por necesidades básicas insatisfechas; sin embargo, la contribución del ciudadano para el financiamiento del Estado es una obligación en función de la consecución del bien común. El sistema tributario debe ser reflejo, entonces, de esta situación, por lo que el debate sobre este tema se ha presentado sobre la base de cómo lograr la conformación de un sistema que pueda incluir la contribución de todos sin afectar el magro ingreso de los más necesitados, que cree los incentivos necesarios para fomentar la inversión y el crecimiento económico, y que redistribuya justamente lo recibido con el fin de corregir la creciente desigualdad.

Para mediados de los ochenta, la recaudación tributaria cubría, aproximadamente, el 2% del Producto Interno Bruto. Dentro de la NPE, desarrollada por el Presidente Paz Estensoro, la Reforma del Sistema Tributario jugó un importante rol, sustituyendo la extensa cantidad y variedad de impuestos que pechaban a una muy estrecha base de contribuyentes por otro, que redujo sustancialmente el número de los mismos y amplió la base tributaria. Otros factores relevantes de esta reforma fueron: elevar a rango de ley el Código Tributario Boliviano y mejorar la capacidad de la Administración Tributaria para hacerla más eficiente e incrementar la recaudación. Los efectos se hicieron notar, multiplicándose en cinco años (1989-1995) por

cinco la recaudación; mientras que, en diez años, la participación tributaria se elevó hasta seis veces, llegando a ser, en 1996, el 18,1% del PIB, manteniéndose hasta el presente en un promedio de 18,5%.

Es importante resaltar que la existencia de un amplio consenso político, las leves señales de recuperación macroeconómica y el desmoronamiento de los movimientos sindicales fueron elementos fundamentales que facilitaron la aceptación popular de estos cambios en la estructura del sistema tributario.

Para 1994, el crecimiento económico leve pero sostenido de los últimos años no era suficiente para cubrir el elevado costo fiscal que implicaba el paquete de reformas. La capitalización, la reforma educativa, las políticas sociales y, sobre todo, la participación popular requirieron de incrementar la presión tributaria pero en un marco de incentivo a las inversiones.

El sistema tributario en vigencia desde 1986 obtuvo importantes resultados, sin embargo, impuestos como el IRPE (Impuesto a la Renta Presunta de la Empresas) sirvieron como desestímulo a la inversión, promoviendo el endeudamiento y la "doble contabilidad" como mecanismos de evasión tributaria. Al calcularse la base impositiva sobre el patrimonio neto, se alentó la acumulación de pasivos, disminuyendo la inversión de capital propio y la reinversión de las utilidades.

La Ley 1606, de diciembre de 1994, pretende perfeccionar el sistema impositivo cuyo "objetivo principal es la atracción de inversión extranjera directa (IED) mediante la eliminación de las distorsiones tributarias a la libre circulación de factores de producción, particularmente el capital".[51] Entre los cambios más importantes que se incluyen en esta reforma, podemos encontrar el Impuesto Sobre las Utilidades de las Empresas (IUE)[52] y el Impuesto Especial sobre los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD).[53] Simultáneamente, y dentro del marco de la Ley de Participación Popular,

---

[51] Sistema Tributario Boliviano. Vice ministerio de Política Tributaria. La Paz, Bolivia.

[52] Grava a la utilidad resultante de los estados financieros al cierre de cada gestión anual, ajustadas de acuerdo con lo dispuesto en las normas legales.

[53] Impuesto que grava la comercialización de derivados de hidrocarburos en el mercado interno, sean éstos producidos internamente o importados.

se trasladan al domino municipal los Impuestos a la Propiedad de Bienes Inmuebles y Vehículos y el Impuesto Municipal a las Transferencias, los mismos basando el pago de éstos en avalúos fiscales y no en estimaciones.

De forma complementaria con la reforma tributaria, se aprueba, en 1996, la Ley de Hidrocarburos No. 1689,[54] esta legislación favorece la inversión extranjera en la exploración y explotación de los hidrocarburos. Esta ley es motivo, hasta la fecha, de amplias y profundas discusiones que han tenido un alto impacto social y político, y que colocan puntos de vista encontrados sobre si la misma ha sido favorable o no para las arcas y la soberanía de la nación.

En 2003, un proyecto de reforma impositiva fue presentado por el segundo gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. En esta oportunidad, el clima político marcado por el escasísimo soporte electoral y el fortalecimiento de movimientos sociales, sindicales y originarios, que convergieron en buena parte en un instrumento político, vigorizaron la creciente convicción de que el Estado había perdido su capacidad de gerenciar soberanamente el país, promoviendo violentos hechos en febrero de 2003, en rechazo al proyecto, el cual debió ser retirado antes de su consideración por el Congreso Nacional.

Desde este momento, el incremento de los impuestos y regalías a las empresas transnacionales y la demanda de nacionalización de los hidrocarburos se convertirían en el *leit motiv* de las luchas en las calles y en el Parlamento. Finalmente, en 2005, como producto del mandato del Referéndum de julio de 2004, y tras un prolongado debate parlamentario, se aprobó una nueva Ley de Hidrocarburos, que estableció regalías del 18% sobre la explotación del recurso y un impuesto del 32% a boca de pozo, que eleva al 50% las cargas sobre la explotación del gas; lo cual generó rechazo en las empresas, preocupación en el contexto internacional y oposición en los sectores políticos más conservadores (los cuales argumentan que la misma pone en peligro los esfuerzos de exploración de nuevos pozos y que el ingreso nacional puede verse afectado, ya que las empresas podrían acudir al arbitraje internacional para defender los derechos establecidos en sus contratos).

[54] Esta ley sustituiría a la Ley 1194 de noviembre de 1990.

En mayo de 2006, durante el gobierno de Evo Morales, se producen nuevos cambios en la legislación sobre hidrocarburos, con la promulgación del Decreto Supremo 28701 (de Nacionalización). Según éste, los campos cuya producción en el 2005 hayan excedido los 100 millones de pies cúbicos por día, deberán distribuir su producción "82% para el Estado (18% de regalías y participaciones, 32% de Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH y 32% a través de una participación adicional para YPFB), y 18% para las compañías (que cubre costos de operación, amortización de inversiones y utilidades)".[55]

En los últimos años, los impuestos se han convertido en la principal fuente de ingresos del Estado (54% del total),[56] convirtiéndose en elemento fundamental para el incremento (aún bajo) del gasto social.

En conclusión, las reformas tributarias más exitosas son aquellas que han sido generadas dentro de importantes consensos y apoyo político. El sistema tributario boliviano ha avanzado sustancialmente; aunque persiste una tendencia a mantener impuestos regresivos que afectan a todos por igual, sin distinguir su poder adquisitivo. A pesar de que los bolivianos han desarrollado una mayor conciencia contributiva, la desigualdad y las condiciones de pobreza de buena parte de la población nacional permiten a algunos sectores apelar a la pobreza con el fin de evadir su capacidad contributiva.

## 3.2 La reforma del sistema judicial

El sistema judicial boliviano presentaba, a principios de los noventa, una manifiesta debilidad que, tanto a los ojos de los ciudadanos, como de los inversionistas, evidenciaba altos riegos y baja calidad, creando un clima de baja confianza en el sistema con los costos que esto acarrea.

---

[55] Art. 4, Decreto 28071, del 1 de mayo de 2006.

[56] Según el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA. http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/bolivia2005_esp.pdf#search='gasto%20social%20bolivia.

La reforma judicial es asumida como parte indispensable de la segunda generación de reformas estructurales que se orientaron a la modernización del Estado y a la creación de condiciones para el fomento a la inversión. Dentro de este marco, la seguridad jurídica, la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos la igualdad de condiciones para el acceso a la justicia fueron elementos conductores del proceso de reforma institucional y legal.

La inquietud de algunos juristas, académicos, medios de comunicación y de la opinión pública, en general, crearon condiciones apropiadas que fueron traducidas en consensos políticos que permitieron incluir importantes innovaciones y modificaciones al sistema judicial dentro de la Ley 1473 de Declaración de la Necesidad de Reforma de 1993. En este mismo año, tras décadas de ausencia, se incorpora, dentro de la estructura del gobierno, el Ministerio de Justicia y se aprueba la Ley de Organización Judicial; la cual, entre otras, especifica los procedimientos para la designación de los magistrados de la Corte Suprema, haciendo más transparente y confiable la designación de los mismos. El renacimiento del Ministerio de Justicia permitió que esta institución coordinara y dirigiera el proceso de reformas, manteniendo una relación cercana con la Cooperación Internacional, que facilitó los recursos para los estudios previos e implementación de las mismas.[57]

En 1994 sería aprobada la reforma al texto constitucional, a través, de la aprobación en el Congreso Nacional de la Ley 1585. Esta reforma constitucional da origen a la creación de dos instituciones de relevante importancia: el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura. Esta decisión cambia sustancialmente la estructura del Poder Judicial, descentralizando en dos nuevas instituciones funciones que antes eran responsabilidad única de la Corte Suprema.[58] Al Tribunal Constitucional le corresponderá velar por el control del orden constitucional, mientras que el Consejo de la Judicatura "será el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial".[59] No menos importante dentro del nuevo organigrama judicial fue la ampliación

[57] El Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y la Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID) fueron los principales financiadores de estos proyectos.

[58] Mantiene todas las funciones jurisdiccionales.

[59] Art. 122 de la Constitución Política del Estado.

de los órganos auxiliares, con el nacimiento del Ministerio Público, complementando la existencia de otros como la Defensoría Pública. La creación de esta institución tiene alta incidencia pro-pobres, ya que su función es la de defender legalmente a los más necesitados, que no tienen recursos suficientes para acceder a una defensa privada y que son habitualmente privados de su libertad por esta razón.

Los largos años de limitadas o nulas libertades ciudadanas permitieron múltiples abusos y excesos contra los derechos humanos en Bolivia, especialmente, de los más excluidos. Ante esta situación, en diciembre de 1997, se crea la Defensoría del Pueblo, órgano independiente que tiene como misión la defensa y protección de las garantías y derechos individuales y colectivos, tutelados por la Constitución Política y las leyes, al mismo tiempo que vela por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos.

En 1995, con la aprobación de la Ley 1715, se incorpora un nuevo elemento dentro del esquema organizativo del Poder Judicial, nos referimos a la Judicatura Agraria,[60] otorgándosele jurisdicción y competencia para la resolución de los conflictos emergentes la posesión y derechos de propiedad agrarios (art. 30).

El trabajo legislativo[61] en materia judicial ha sido intenso en los últimos diez años, muestra de esto son: la Ley del Consejo de la Judicatura, Ley del Tribunal Constitucional, el Código de Procedimiento Penal, el proyecto de nuevo Código del Procedimiento Civil, la propuesta de texto legal para los Procedimientos Administrativos, los cambios propuestos en los Códigos de Comercio y Civil; así como, las propuestas en el marco de Mecanismos Alternativos de Resolución de Disputas y de Justicia Comunitaria.

De especial interés para este estudio es el Código de Procedimiento Penal, ya que durante muchos años se presentaron inconsistencias entre los derechos y garantías establecidos en la Constitución y el sistema procesal penal establecido desde 1973, particularmente, con la negación de la presunción de la inocencia. Entre muchos otros aspectos de la reforma del Código, podemos resaltar:

---

[60] Se encuentra constituida por el Tribunal Agrario Nacional y los Juzgados Agrarios.
[61] Incluye leyes y proyectos de ley.

a) La división de funciones de investigación, acusación y decisión.
b) La incorporación de "jueces legos", que alienta el sentimiento de inclusión y de compresión de la justicia y sus procedimientos.
c) El reconocimiento del derecho consuetudinario.

Sobre este último punto, es importante destacar que, en 1991, se aprobó la Ley 1257, que ratifica, en su artículo único, el convenio 169 de la OIT.[62] Partiendo de esta ley, la Reforma Constitucional de 1994 incorpora el carácter "multiétnico y pluricultural" del pueblo boliviano, así como el reconocimiento de las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas y la aplicación de normas propias para resolver conflictos, siempre que no atenten contra la Constitución y las leyes. Estos dos antecedentes permiten que en el nuevo Código Penal se reconozcan estos derechos, en el art. 28 (Justicia Comunitaria), art. 113 (Audiencias) y art. 391 (Diversidad Cultural).

Este reconocimiento conlleva al desarrollo teórico y práctico de la llamada "Justicia comunitaria", definida como aquellas prácticas de resolución de conflictos que nacen de una cosmovisión propia y de los referentes generados por los usos y costumbres de las comunidades. Es estrictamente necesario avanzar en este conocimiento y socializarlo, con el fin de poder establecer vínculos entre la justicia ordinaria y la comunitaria, ya reconocidos en la legislación pero no en la realidad. Actualmente, el Vice-ministerio de Justicia Comunitaria está preparando un proyecto de ley que tiene por objetivo compatibilizar "ambas justicias". Dos proyectos previos han sido presentados, uno durante la gestión presidencial de Hugo Bánzer y el otro en el período del Presidente Mesa.

Muchos avances se han dado en el sistema judicial boliviano en la última década, sin embargo, las dificultades que ha tenido, por ejemplo, la implementación efectiva del Código Penal, ha hecho que buena parte de los ciudadanos sigan desconfiando del sistema, pensando que el mismo es lento, complicado, costoso y, sobre todo, sesgado a favor de los más poderosos y adinerados.[63]

---

[62] En reunión realizada en Ginebra, el 7 de junio de 1989, el Consejo de Administración de la OIT aprobó el Convenio 169, "Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes".

[63] En la Auditoría de la Democracia, Informe Bolivia 2006, se muestra que el Sistema Judicial apenas alcanza el 42% de confianza ciudadana, más de 8% por debajo del promedio nacional. También es importante destacar cómo los ciudadanos relativizan el cumplimiento de la ley en función del beneficio que ésta les produzca.

## 3.3 La reforma laboral

La crisis de principios de la década de los ochenta nos muestra a una empresa privada muy limitada en su capacidad para generar empleo, afectada, entre otras cosas, por la política de inamovilidad laboral y la caída sostenida del ingreso. La desocupación abierta se elevó en menos de 2% en el período 1980-1985, llegando hasta 7,8%; pero esta cifra es engañosa, dado que obvia los más de 100 000 empleos absorbidos por el sector público[64] (más de 30% del empleo urbano) y el sector informal de la economía (36%).

En las normas establecidas en la Nueva Política Económica (NPE) de 1985, se liberaliza el mercado laboral y se reduce el tamaño del Estado, por lo que la tasa de desocupación se incrementa rápidamente en alrededor del 2%, aunque el mayor crecimiento se da en el subempleo, haciendo que las cifras de desocupación abierta no parezcan tan significativas como las de subempleo. En todo caso en la "Encuestas de Hogares", realizada en 1989, la tasa de desempleo se ubicaba en 10,4%.[65]

A partir de esta reforma laboral, no se había dado cambios sustanciales hasta mayo de 2006, fecha en la cual se promulga los Decretos Supremos 28699, que deroga el art. 55 del D.S. 21060, y el 39 del D.S. 22407, que consagraban la libre contratación, manteniéndose la desocupación abierta en cifras de un dígito hasta el presente.

Todos los indicadores nos llevan a la conclusión de que se ha incrementado sustancialmente el empleo informal, dadas las condiciones propias del modelo de desarrollo y de los desincentivos que se presentan para el acceso al mercado formal, tales como: barreras legales, de inversión e impositivas, calificación, nivel de conocimiento y manejo de tecnología, etc.

Si bien es cierto que lo laboral formó parte del "paquete de reformas", es importante destacar que sólo lo hizo en función de la liberalización de la contratación, ya que hasta el presente sigue vigente la Ley del Trabajo, que data del 8 de diciembre de

---

[64] Los compromisos adquiridos por el gobierno del Presidente Siles obligaron a un importante crecimiento del sector público, generando dificultades para que el Estado cumpliera con sus obligaciones.

[65] La exactitud de la información obtenida en las "Encuestas de Hogares" hasta los años noventa es cuestionable.

1942. Esta ley garantiza una buena cantidad de derechos a los trabajadores; sin embargo, en un país con un mercado interno pequeño y capacidad de consumo baja, la carga laboral actual resulta un peso difícil de asumir para los pequeños y hasta medianos empresarios, fortaleciendo los desincentivos para la creación de empleos formales.

Otro aspecto, no menor, ha sido la incorporación activa de la mujer al mercado de trabajo. Desde finales de los años setenta, hasta la fecha, las mujeres han prácticamente duplicado su proporción, llegando, en el año 2000, hasta el 40% de la población ocupada.

En lo concerniente a los salarios, los primeros efectos del D.S. 21060 fueron de una importante caída en los salarios reales. Entre 1989 y 1996, se manifiesta una importante brecha entre el crecimiento del salario de empleadores (49,1%) y obreros (-0,7%), que profundiza la inequidad social y, por supuesto, la pobreza. Igualmente, José Antonio Morales identificaba que "los salarios del gobierno así como las rentas para ciertas categorías de jubilados han quedado en niveles muy bajos".

En los últimos años, el comportamiento de los salarios ha variado de acuerdo con el grupo ocupacional, pero el total general muestra una ligera disminución. Las mujeres han mostrado importantes incrementos en su ingreso promedio, sobre todo en el grupo correspondiente a "Directivos Públicos y Privados" (+1 021,87) y "Profesionales". Por otra parte, se ve una caída extrema de las mujeres "operadoras de instalaciones y maquinaria", quienes, entre 1999 y 2003, han visto caer su ingreso en 85%. El grupo ocupacional más afectado por la disminución de su ingreso es "Servicios y Comercio", tanto para mujeres como hombres. Este resultado incide directamente en los niveles de pobreza, ya que este sector es uno de los que provee mayor cantidad de empleos.

**CUADRO N° 5**

INGRESO PROMEDIO MENSUAL SEGÚN SEXO, 1999-2003 (EN BOLIVIANOS)

| 1999 | | 2001 | | 2003 | |
|---|---|---|---|---|---|
| Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| 824,67 | 446,82 | 764,04 | 409,64 | 781,31 | 444,13 |

Fuente: INE.

Dentro de la agenda actual, la política laboral básicamente se ha circunscrito a dos temas: el aumento del salario básico y la generación de mayor número de empleos, esto en la lógica de incrementar el ingreso familiar como elemento fundamental en la lucha contra la pobreza. La mayoría de las ofertas electorales efectuadas en cuanto a creación de nuevos empleos han sido demagógicas, lo que ha incidido en su incumplimiento real y ha aumentado la desconfianza de los ciudadanos ante propuestas de este tipo.

## 3.4 Las reformas sociales

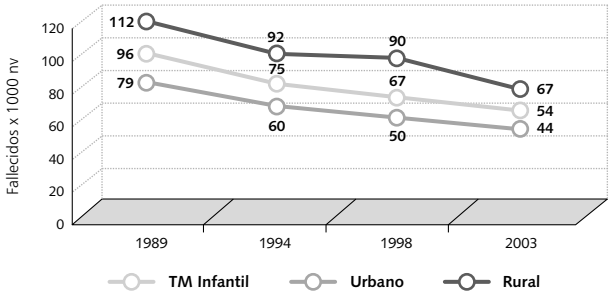
A pesar de no contar con un gasto social muy elevado (se estima cercano al 5,5% del PIB), el sistema político boliviano ha promovido diferentes políticas sociales con la finalidad de compensar los altos niveles de pobreza que sufre la población boliviana. Para los fines de este estudio, presentamos dos de las políticas sociales más importantes llevadas a cabo en los últimos años y que han tenido un importante impacto en las condiciones de vida de los ciudadanos: el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) y el Bono Solidaridad (BONOSOL).

### *3.4.1 Seguro Universal Materno Infantil (SUMI)*

Bolivia se encuentra entre los países latinoamericanos con peores indicadores de salud, como ejemplo, podemos mencionar la tasa de mortalidad infantil. Mientras que en la región andina se estimó en el año 2002 una tasa de 31,5 defunciones por cada mil nacimientos (OPS, 2002); en Bolivia el promedio se encuentra por encima de los 50 casos, siendo mucho más grave en las áreas rurales, donde supera los 60 fallecimientos por mil. Estas cifras, según el reporte "Situación de Salud, Bolivia 2004" emanado del Ministerio de Salud y Deporte, implicarían "un rezago de cincuenta años con respecto a los países con tasas más bajas del continente".

**GRÁFICO N° 3**

EVOLUCIÓN DE LA MORTALIDAD INFANTIL 1999-2003




Fuente: Ministerio de Salud y Deporte. Situación de Salud, Bolivia 2004.

Comparando las defunciones por grupos etéreos, podemos constatar que el porcentaje de defunciones entre los 0 y 4 años de edad alcanza el 8,5% de los casos en el país; incrementándose hasta el 10,20%, si extendemos el grupo hasta los 9 años.

La inequidad en salud, de acuerdo con la región geográfica del país, se hace notoria en los departamentos de Oruro y Potosí, donde los índices superan el promedio nacional. En el mismo orden de ideas, los municipios indígenas presentan tasas de mortalidad infantil por encima de los no indígenas, siendo las etnias quechua y guaraní las más afectadas.

Si los indicadores correspondientes a defunciones infantiles son graves, no son más alentadores los de mortalidad materna. Para el año 2002, el 22% de las muertes maternas ocurrieron durante el embarazo, mientras que en el parto ocurrió el 36% de los fallecimientos y en el puerperio el 42%. En más del 50% de los casos, el fallecimiento se produjo en el domicilio, lo cual nos indica un elevado número de embarazos y partos no atendidos profesionalmente en instituciones de salud.

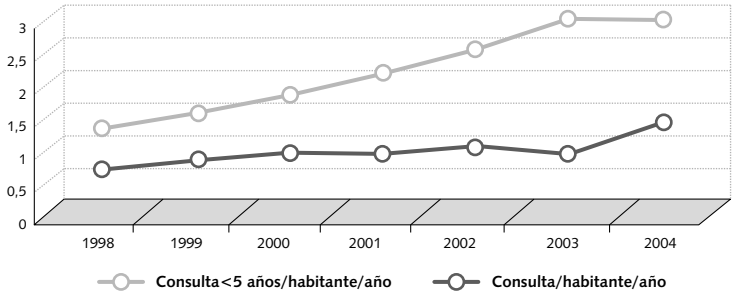
Dentro de este contexto, y como elemento relevante de la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza, en noviembre de 2002, se aprueba la universalización de los servicios de salud, para mujeres embarazadas (desde el conocimiento del estado de gestación y hasta seis meses después del parto) y para niños menores de cinco años, a través de la promulgación de la Ley del Seguro Universal Materno Infantil[66] (SUMI), pretendiendo convertirse en una de las políticas sociales de mayor impacto que se hayan puesto en marcha en Bolivia con el objetivo de reducir los indicadores de mortalidad infantil y materna.

La misma Ley 2426 crea la Red Nacional de Salud y los Directorios Locales de Salud (DILOS), como máximos responsables "de la implementación del Seguro Universal Materno Infantil, la administración de la Cuenta Municipal de Salud y el cumplimiento de la Política Nacional de Salud". Estos últimos están conformados tripartidamente, con representantes de la Alcaldía Municipal, el Comité de Vigilancia y el Servicio Departamental de Salud. Esta nueva conformación del sistema de salud, así como el explícito mandato que le da la ley a los gobiernos municipales como implementadores de la misma, profundiza el proceso de descentralización que se ha venido desarrollando con intensidad desde 1994 a nivel municipal, pero deja al nivel meso de gobierno (SEDES)[67] con una muy limitada independencia del gobierno central y con el control y supervisión del personal de salud.

A pesar de las deficiencias del diseño y de la dificultad para la puesta en marcha efectiva del SUMI, algunos de los indicadores de salud, sobre todo los referidos a cobertura, han mostrado avances significativos en los últimos años.

**GRÁFICO N° 4**

CONSULTAS POR HABITANTE / AÑO. BOLIVIA 1998-2004




Fuente: SNIS

[66] Entra en vigencia en sustitución del Seguro Nacional de Maternidad y Niñez (SNMN) y del Seguro Básico de Salud (SBS).
[67] Sistema Departamental de Salud.

En términos generales, la atención a niños menores de cinco años ha venido mejorando levemente en cuanto a control de crecimiento y desarrollo, atención por diarrea y neumonía, cobertura de hospitalización y vacunación. Sin embargo, llama la atención que, a pesar de los esfuerzos realizados para mejorar la equidad de género en la atención sanitaria, "en el momento de solicitar los servicios de salud las madres siguen dando preferencia a sus hijos hombres" (Ministerio de Salud y Deporte, 2006).

En cuanto a la atención a mujeres embarazadas, en el período inmediatamente posterior al inicio del SUMI,[68] se alcanzó un 46% de adecuada atención prenatal[69] y un 57,1% de partos atendidos por personal de salud.[70] Sin embargo, aún no ha podido ser superada la desigualdad en la atención institucional al momento del parto, según el nivel de pobreza, ya que existe un diferencial de 29% entre las más y menos pobres.

En el "Análisis y recomendaciones sobre el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) dentro del esquema descentralizado del sector salud", realizado por Adelheid Knäble, para la GTZ, se identifica algunas de las falencias que presenta el sistema, tanto en lo administrativo, como técnico y político social. Las más importantes de ellas referidas a la falta de sistemas eficientes de comunicación y de coordinación entre los actores del sistema, falta de capacitación, fortalecimiento y capacidad de ejecución de los DILOS, así como, la distribución arbitraria de los recursos humanos por parte de los SEDES.

Quizás uno de los aspectos más relevantes se encuentra dentro de las deficiencias políticas, y es que el SUMI es considerado por algunos sectores como una herramienta política, lo que dificulta su implementación en algunos municipios, ya que se piensa que el éxito del mismo puede favorecer a alguna tienda política en especial. Al mismo tiempo, se encuentra algunas dificultades en cuanto a la socialización de los alcances del sistema en áreas apartadas y a una mayor participación de la sociedad civil.

---

[68] Cifras correspondientes a los años 2003 y 2004.
[69] Mínimo de cuatro controles prenatales.
[70] Datos correspondientes a la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2003.

### *3.4.2 El Bono Solidaridad (BONOSOL)*

Más de medio millón de bolivianos han alcanzado sesenta o más años, de los cuales al menos el 60% se encuentra en condiciones de pobreza. Para atender a este importante grupo poblacional fue diseñado el BONOSOL. En el artículo primero de la ley que da lugar a este Bono para los ancianos se establece que "todos los ciudadanos bolivianos residentes en el territorio nacional que hubieren cumplido veintiún años al 31 de diciembre de 1995, tienen derecho, a partir de los sesenta y cinco años de edad y hasta su muerte, al beneficio anual y vitalicio denominado BONOSOL", el cual alcanza la suma de un mil ochocientos bolivianos (Bs. 1 800),[71] a ser cancelada en moneda local y en efectivo por las Administradoras de Fondos de Pensiones. Adicionalmente, la misma ley establece un beneficio por Gastos Funerarios, correspondiente al 50% del monto del BONOSOL.

Luego de aprobarse su implementación, según lo establecido en la Ley 1732 de Pensiones de 1996, el 28 de enero de 1998 –durante el gobierno de Banzer–, la Superintendencia de Pensiones anunció al país la suspensión del pago de este Bono, debido a la falta de liquidez para hacerlo efectivo. Quizás como pocas políticas sociales el BONOSOL fue convertido por actores políticos y analistas en un "instrumento electoral" Es así, que luego de un fuerte debate congresal y con el rechazo de la oposición,[72] se logra aprobar la Ley 2427, con la cual la bonificación será nuevamente reestablecida.

Si bien es cierto que el otorgamiento del BONOSOL ha sido politizado en múltiples oportunidades, no es menos cierto que el apoyo al mismo excede los límites partidarios, generando un amplio sostén popular y haciendo que cualquier retroceso en esta medida produzca rechazo de los sectores más desposeídos.

---

[71] Para el período comprendido entre el 1 de enero de 2003 y el 31 de diciembre de 2007. A partir del 1 de enero de 2008, y cada cinco años, el monto del BONOSOL será fijado por la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, mediante Resolución fundada en un estudio actuarial basado en el valor de los Fondos de Capitalización Colectiva y la mortalidad de los beneficiarios. Según lo establecido en el art. 4 de la Ley 2427.

[72] Argumentando, entre otros aspectos, que su viabilidad financiera reposa sobre los recursos de las personas que aportan al Fondo de Capitalización Individual, poniendo en riesgo los aportes al Seguro Social (Jubilación) de más de setecientos mil cotizantes.

"El BONOSOL puede resultar siendo una de las inversiones sociales de mayor impacto para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en Bolivia", así se expresa Roberto Laserna, quién, además, argumenta que, en al menos un 40% de los casos, éste se destina "a mejorar la alimentación de los miembros del hogar, y el resto se dedica a una gran variedad de opciones que incluyen la compra de semillas mejoradas y animales de granja en el área rural, o libros y material escolar para los niños en el área urbana".

En el mismo orden de ideas, y complementado la afirmación previa, HelpAge Internacional hace referencia al alcance del BONOSOL en un articulo publicado el 13 de agosto de 2003 titulado "The Bonosol: making a difference";[73] y en el cual Manuel Choque Palla[74] indica que "comparto el dinero con mi familia, especialmente mis nietos. Ellos siempre necesitan libros para la escuela y ropa, los ayudo cuando puedo".

El Estado boliviano ha erogado en el período 2003-2005 un aproximado de 2 272 millones de bolivianos por concepto de BONOSOL. Si bien es cierto que es una inversión aparentemente improductiva, como ya se mencionó líneas arriba, alguna parte de esta bonificación es dedicada en áreas rurales a la compra de semillas, herramientas y otros elementos lo que multiplica su valor. Es también importante resaltar que este beneficio, en promedio, ha sido aprovechado por un número creciente de mujeres, lo cual tiene un mayor impacto en la reducción de pobreza, dado el carácter de jefe de familia de muchas de ellas.

**CUADRO N° 6**

BOLIVIA: BENEFICIAROS DEL BONOSOL, POR SEXO AL 31 DE DICIEMBRE 2003-2005

| Año | Casos | Miles Bs. | Hombres | Miles Bs. | Mujeres | Miles Bs. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | 411 053 | 739 895 | 182 031 | 327 656 | 229 022 | 412 240 |
| 2003 | 410 023 | 738 041 | 210 251 | 378 452 | 199 772 | 359 590 |
| 2004 | 440 904 | 793 627 | 194 845 | 350 721 | 246 059 | 442 906 |

Fuente: Elaboración propia. Datos INE / (p) Preliminar

[73] http://www.helpage.org/News/Latestnews/2003/@24920.

[74] Campesino de Torería, población ubicada en el norte del departamento de Potosí, una de las regiones más pobres del país.

Geográficamente, el departamento de La Paz (32,02%) es el que presenta un mayor número de casos, siendo apenas superado por la sumatoria de los departamentos de Cochabamba (18,38%) y Santa Cruz (15,98%).

Los casos reportados no cubren la totalidad de los adultos mayores que satisfacen los requisitos exigidos por la ley, ya que se estima que aproximadamente un 8,5% de los candidatos a cobrar el BONOSOL no lo pueden hacer, ya que carecen de documentos de identidad que puedan acreditar su edad. Otro aspecto que merece atención son las largas distancias que, en algunos casos, los beneficiarios deben recorrer hasta los puntos habilitados para el pago de la bonificación, sobre todo, en áreas rurales donde se encuentra el 9,2% de los mayores de 60 años, según cifras del Viceministerio de Juventud, Niñez y Tercera Edad.

En todo caso, el BONOSOL representa, actualmente, una de las políticas sociales más consolidadas en el sentimiento popular, pues incide directamente en los ingresos de las familias bolivianas más desposeídas y disminuye el impacto negativo de las condiciones de pobreza en que vive buena parte de la población.

## 3.5 Las políticas de inclusión

### *3.5.1 La Ley de Cuotas*

La lucha femenina por lograr equidad se remonta a varias décadas; sin embargo, no es sino hasta 1952, con la Revolución Nacional que impulsa el "Voto Universal", que las mujeres bolivianas adquieren en el derecho a voto[75] y con éste, el acceso al ejercicio de sus derechos políticos, iniciando un largo camino que, a pesar de los avances, no ha dejado de presentar dificultades para su acceso al poder.

En la década de los noventa, en la mayoría de los países latinoamericanos, inspirados por las iniciativas de equidad de género y participación política desarrolladas en

[75] Una experiencia previa se dio en la segunda mitad de la década de los cuarenta, pero sólo para un grupo selecto de mujeres, quienes pudieron ejercer el sufragio en elecciones locales.

los países nórdicos, se comenzó a debatir la posibilidad de implementar mecanismos de discriminación positiva que permitieran la incorporación de un mayor número de mujeres en candidaturas a diferentes niveles. Es así como, a partir de 1996, en Bolivia, ante la ardua labor de la Subsecretaría de Asuntos de Género y otras organizaciones femeninas, se inicia el debate sobre la incorporación en la legislación electoral de algún artículo que fomente la equidad de género en la participación política.

El trabajo conjunto de mujeres organizadas en el Foro de Mujeres Políticas,[76] la Asociación de Concejalas de Bolivia y la Unión de Mujeres Parlamentarias, entre otras, utilizaron su calidad de actoras en la toma de decisión para poner en la palestra, de manera más contundente, el tema. "El gran acierto que tuvo la subsecretaría fue trabajar con organizaciones de la sociedad civil en este tema, vinculándose con mujeres de partidos políticos".[77] Este hecho les permitió combinar varios elementos: conocimiento técnico, teórico, experiencia y, fundamentalmente, compromiso. Es de resaltar que, más allá de las banderas partidarias o diferencias ideológicas, se lograron los consensos necesarios para impulsar cambios en la legislación electoral.

Después de largas discusiones, y aprovechando la corriente reformista del país, el Foro Político de Mujeres demanda la reforma del art. 60[78] de la Constitución Política del Estado, pero el pleno de la Cámara de Diputados rechaza esta propuesta. No es sino después de innumerables audiencias con jefes de partidos políticos, con autoridades nacionales y ante la presión de la sociedad civil, más que por convicción propia, que, en 1997, se aprueba en el Congreso Nacional la Ley de Reforma al Régimen Electoral Nº 1984, en la cual se establece el 30% de participación obligatoria de mujeres en las listas de candidatos (art. 112 inc. 2). Dos años más tarde, se incorporará en la Ley de Partidos Políticos la obligatoriedad de rechazar en los estatutos partidarios cualquier tipo de discriminación, incluyendo la de género, y la asignación de una cuota del 30% en todos los niveles de dirección.

---

[76] Las fuerzas políticas que lo integraban eran: ASD, MIR, ADN, MNR, UCS, CONDEPA, MRTK, MBL y Bolivia Insurgente, además de algunas independientes. Posteriormente, el Foro de Mujeres Políticas fue ampliado a organizaciones de la sociedad civil y denominado Foro Político de Mujeres.

[77] Entrevista hecha a Diana Urioste, ejecutiva de la "Coordinadora de la Mujer" (PNUD, 2003).

[78] Reglamenta la distribución de escaños parlamentarios.

Las elecciones municipales han servido para incrementar sustancialmente el número de mujeres en cargos de elección popular en todo el país, por ejemplo, entre los procesos electorales municipales de 1995 y de 1999 se duplicó la cantidad de concejalas titulares electas a nivel nacional. Sin embargo, aún con este incremento, los resultados no han traducido la cuota de candidaturas en representación efectiva. Otros aspectos aún no resueltos son: la ubicación en las "franjas de seguridad" de las listas y las constantes presiones a que son sometidas las mujeres electas, que incluyen el uso de la violencia política, que las induce en algunos casos a renunciar a sus cargos.

**CUADRO N° 7**
CONCEJALAS TITULARES ELECTAS

| 1995 | 1999 |
|---|---|
| 128 | 256 |

Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.
Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, 2002.

Un nuevo incremento, en lo que a cuotas de género se refiere, se produjo como efecto de la Reforma Constitucional de 2004, que desmonopoliza la representación política y que da paso a la promulgación de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, en la cual se establece la equidad de género en la confección de las listas, elevando hasta el 50% el porcentaje de mujeres candidatas.

En referencia a los procesos electorales nacionales para miembros del Congreso Nacional, se percibe un importante incremento a partir de 1997 de curules obtenidas por mujeres. En todo caso, es importante mencionar que, en las elecciones legislativas de 2005, el número de mujeres titulares[79] disminuyó levemente, rompiendo el ritmo ascendente que se mostraba desde 1993. Además de ello, el avance más reciente de la lucha de las mujeres por una mayor participación política se produjo con la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, que establece mecanismos para garantizar la presencia, al menos, de un tercio efectivo de mujeres electas como constituyentes.

[79] Los totales entre titulares y suplentes fueron superiores a los de las elecciones de 2002.

**CUADRO N° 8**
CONGRESISTAS Y ASAMBLEÍSTAS

| Legislativa 2005 | Constituyente 2006 |
|---|---|
| 23[80] | 86[81] |

Fuente: Instituto Nacional Demócrata (NDI).

Los mecanismos de discriminación positiva implementados, así como más de una década de legislación pro equidad[82] han contribuido de forma importante a empoderar a las mujeres, logrando cada vez una mayor participación política activa y comprometida, a pesar de algunos preconceptos culturales que la dificultan. Es por ello necesario profundizar mucho más en el enfoque de género de la normativa legal, así como, en el control y vigilancia del cumplimiento de la misma, como condición indispensable para un salto, no sólo cuantitativo, sino también cualitativo, en la equidad entre hombres y mujeres.

### *3.5.2 El Diálogo Nacional*

Transitar de una democracia representativa a una participativa e incluyente ha sido uno de los más importantes desafíos que ha tenido que enfrentar el sistema político boliviano, particularmente, a partir de mediados de la década de los noventa.

En ese marco, la idea de un grupo de intelectuales permitió que, en 1997, el entonces Presidente Bánzer convocara a un importante proceso participativo denominado Diálogo Nacional, que funcionó como punto de encuentro y generación de consensos entre los más variados sectores nacionales.[83] El Diálogo contó con el apoyo financiero y técnico de la cooperación internacional, especialmente del PNUD, que

---

80 Sobre 157 congresales: una de 27 senadores y 22 de 130 diputados. Es importante señalar también que los nuevo prefectos electos en diciembre de 2005 son hombres. Fuente: Corte Nacional Electoral.

81 Sobre un total de 255 constituyentes electos.

82 Entre otras: La Ley de Participación Popular; la Ley de Reforma Educativa; el Decreto Supremo Nº 24864, de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; la Ley 996 de Reformas al Código de Familia; la Ley de Municipalidades Nº 2028, en su art. 8 inc. 14, 19 y 22; El Código Niño, Niña y Adolescente; la Ley 2120, que ratifica la Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Civiles a la Mujer, etc.

83 Sindicatos, Iglesia, Movimientos Indígenas, Campesinos, Organizaciones Femeninas, Intelectuales, Medios de Comunicación, Fuerzas Armadas, Partidos Políticos, Poderes del Estado, etc.

coordinó el proceso. El debate se dio en cuatro comisiones o mesas de trabajo que abarcaron otros tantos pilares fundamentales: Equidad (pobreza, educación, salud, etc.), Oportunidad (crecimiento económico, modelo de desarrollo), Dignidad (excedentes de coca, desarrollo alternativo) e Institucionalidad (modernización de la Administración Pública y Reforma Judicial). Las conclusiones de este proceso de debate, discusión y consulta que contó con la participación de más de dos centenas de representantes se plasmaron posteriormente en el llamado "Plan Operativo de Acción" que señalaba las líneas maestras del gobierno nacional hasta el año 2002.

Uno de los acuerdos logrados se enfocó en viabilizar la continuidad de este esfuerzo participativo, cuestión que se logra en el año 2000, con la promulgación de la Ley Nº 2235, que institucionaliza el Diálogo, estableciéndolo como "mecanismo permanente de participación social en el diseño, seguimiento y ajuste de las políticas destinadas a la reducción de la pobreza" (Ley Nº 2235, art.1, inc. F).

Las críticas más relevantes al proceso desarrollado en 1997 correspondieron al hecho que los participantes fueron representantes nacionales de las diferentes organizaciones, resultando excluidas las bases mismas. Tomando en consideración esta situación, y aprovechando la coyuntura internacional,[84] el Diálogo 2000 se realizó de forma más amplia y participativa en tres niveles: municipal, departamental y nacional, contando nuevamente con la coordinación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Secretaría Técnica creada para tal fin.

Las estructuras locales desarrolladas por la Ley de Participación Popular y la experiencia obtenida de la praxis de la misma permitieron que las mesas municipales contaran con una amplia participación, legitimando sustancialmente el proceso de discusión de la agenda social (prioridades y asignación de recursos). Dos agendas adicionales fueron consideradas de forma simultánea: la política (lucha contra la corrupción y gestión de gobierno) y la económica (crecimiento). La síntesis de estas tres agendas, lograda en mesas redondas nacionales, dieron origen a la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza (EBRP); que establece las líneas básicas

[84] La asignación de los recursos HIPC exigía la presentación de una Estrategia de Reducción de Pobreza, por lo que este Diálogo centró su atención en cómo promover el crecimiento económico y reducir la pobreza.

de acción pro-pobres, así como, las áreas, montos y forma de distribución de los recursos de condonación de la deuda, que debían orientarse a medidas destinadas a aminorar la pobreza de acuerdo con las condiciones establecidas por los organismos internacionales.

Entre los elementos más importantes contenidos en la EBRP están: la designación de los municipios como los agentes principales de la lucha contra la pobreza; la distribución de los fondos HIPC II, de acuerdo con criterios de pobreza basados en indicadores censales; el fomento de la productividad local; la institucionalización de mecanismos de control social; y la profundización de la descentralización.

Cumpliendo con la institucionalización del proceso, que establece plazos trianuales para su realización, en 2003, se da inicio al Diálogo Nacional Bolivia Productiva; sin embargo, los conflictos sociales acontecidos en el país, y que derivan en la renuncia del Presidente de la República, hacen que éste culmine en 2004. La metodología implementada fue similar a la de 2000, dividiéndose en cuatro etapas (pre-diálogo, mesas municipales, departamentales y nacional).

En la etapa nacional se definió ocho ejes que representan la estrategia productiva nacional: Agroindustria, Turismo y Artesanía, Manufacturas, Minería, Industria Hidrocarburífera, Biodiversidad, Desarrollo Forestal, Zonas Francas y Corredor Bioceánico. Los resultados consensuados y aprobados en la plenaria deben ser incluidos en la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza elaborada en 2000, con el fin de enriquecerla y actualizarla.

El Diálogo Nacional, en sus tres versiones realizadas, se ha convertido en uno de los mecanismos más relevantes de inclusión y de participación que se hayan desarrollado en el país, logrando que el esfuerzo de la sociedad civil y el sistema político diseñen conjuntamente estrategias que coadyuven en el proceso de reducción de los altos niveles de pobreza que se evidencian en el país. Sin embargo, aún falta un trecho por avanzar, toda vez que dichos consensos no necesariamente se han traducido en políticas públicas. Además, si, en 1997, la limitada participación de representantes locales debilitó las conclusiones del proceso, en 2004, la notoria ausencia del liderazgo político (fundamentalmente partidos políticos) debilitó la socialización e implementación de los acuerdos logrados.

## 3.6 La descentralización en Bolivia

La disputa regional ha sido una de las constantes en Bolivia, desde su fundación como República en 1825. Diferentes episodios, incluida una Guerra Federal (1899), dieron cuenta de esta tensión irresuelta en torno a la centralidad del poder. Esta demanda ha estado en el centro de la agenda de movimientos cívicos y se posesionó como un tema relevante en los primeros años de democratización. Pero no es sino a principios de los años noventa, y con la posterior aprobación de las leyes de Participación Popular (1994) y de Descentralización Administrativa (1995), que se producen avances en este sentido. Es a partir de ese momento que el debate sobre la descentralización vuelve a colocarse activamente en la agenda nacional e inclusive llega a ser discutido en 1992, en la Cámara del Senado del Honorable Congreso Nacional. Sin embargo, la hipersensibilidad y las dudas que el sistema partidario tenía sobre el tema impidieron la aprobación de legislación al respecto.

No mucho tiempo después, en un período gubernamental signado por un amplio apoyo electoral y por la conformación de una fuerte coalición de gobierno, se repiensa el tema y en 1994, se abre formalmente el camino de la descentralización en Bolivia vía municipios. Con la aprobación de la Ley de Participación Popular, el gobierno de Sánchez de Lozada deja a un lado la propuesta de descentralización departamental discutida en años anteriores, creando casi doscientos nuevos municipios, a los cuales le son transferidas competencias y recursos, pero manteniendo el nivel meso (departamental) de gobierno, bajo el control del gobierno central. Esta decisión, a la postre, sentaría las bases para que casi una década después se inicie el desarrollo de un nuevo sistema político y partidario en Bolivia.

Con esta Ley, el Estado boliviano, prácticamente inexistente para la mayoría de los ciudadanos que habitaban las áreas rurales, se hace presente, entregando recursos económicos[85] e insumos a los gobiernos locales, reconociendo jurídicamente a organizaciones territoriales de base, a organizaciones campesinas e indígenas y juntas vecinales, que se vieron empoderadas sociopolíticamente, es decir, con capacidad de ejercer control social[86] y de intervenir directamente en la elaboración de los Planes Operativos Anuales y Planes de Desarrollo Municipal.

---

[85] Se establece la Coparticipación Tributaria, que transfiere el 20% de los ingresos tributarios y aduaneros para los municipios.

[86] La Ley 1551 crea, en su art. 10, los Comités de Vigilancia, como instrumentos de control ciudadano sobre los gobiernos locales.

Un año después, en 1995, se aprueba la Ley de Descentralización Administrativa, que no hace más que reforzar la lógica establecida por la Participación Popular y define a las Prefecturas como ser apéndices ejecutores del gobierno central en los Departamentos; ya que mantiene la existencia de un Prefecto designado por el Presidente de la República, cuya función primordial es la de fomentar las relaciones del gobierno central con los municipios, estableciendo mecanismos de coordinación entre las políticas nacionales y locales, así como, para la inversión y gestión compartida.

Los conflictos existentes entre la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa, y un debate de ideas aún no resueltas sobre el rol y funciones de ambos niveles de gobierno, no ha permitido un trabajo conjunto, coordinado, efectivo y eficiente; y, por el contrario, ha fomentado luchas de poder y de intereses políticos, que se convierten en desincentivos para atender programas locales y departamentales en favor de los más pobres. La articulación entre gobiernos departamentales y municipales es una de las tareas pendientes de la descentralización en Bolivia, más aún cuando la descentralización política-administrativa departamental, abanderada en el presente bajo la demanda de autonomías, se encuentra en un lugar protagónico dentro de la agenda política actual.

El proceso descentralizador incluyó a la participación como elemento indispensable y referente de su democracia, fortaleciendo la ciudadanía social y política de los más olvidados y empobrecidos. Sin embargo, la inclusión económica no corrió la misma suerte en el marco de programas de reformas estructurales, de reducción del estado y de fuerte presencia del mercado como promotor del desarrollo económico.

Los cambios producidos con la municipalización del territorio, la movilización y fortalecimiento de grupos de interés (sobre todo en áreas rurales y periurbanas), el empoderamiento de movimientos sociales, el reconocimiento jurídico de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), y la debilidad del nivel departamental como referente para la generación de consensos, entre otras, modificaron rápida y profundamente la lógica de intervención política en el país, situación que no guardó correspondencia con la capacidad de adaptación del sistema partidario tradicional al nuevo esquema; contribuyendo al deterioro de la imagen de estas instituciones y al fortalecimiento de una matriz de opinión que piensa que estos son dispensables para el correcto funcionamiento de un Estado democrático.

### *3.6.1 Autonomías*

Buena parte de la discusión sobre descentralización se ha centrado en la necesidad de tener gobiernos regionales "autónomos" que permitan la administración propia de recursos, la cancelación del centralismo y el avance en la inclusión efectiva de aquellos departamentos históricamente excluidos. Esta lucha ha sido adelantada más desde la sociedad civil organizada (particularmente, desde los comités cívicos), que desde el propio sistema partidario.

Luego del triunfo en 1994 de la lógica descentralizadora local, la lucha por las autonomías departamentales baja su intensidad y sólo renace seriamente a partir de 2003, en medio de una claro enfrentamiento entre una agenda de cambios políticos planteada desde el occidente del país (fundamentalmente inspirada por la convocatoria a una Asamblea Constituyente con poderes "refundacionales", que permita la descolonización del país con la inclusión efectiva de las mayorías indígenas y de sus usos y costumbres) y otra, defendida por sectores de la denominada "media luna",[87] (con énfasis en el desarrollo regional con un mejor aprovechamiento de los recursos departamentales, la disminución del ineficaz centralismo y la defensa de la existencia en el país de identidades culturales diferentes a las indígenas andinas). Es decir, la discusión autonómica incluye tres grandes ejes: económico, identitario y político.

La Reforma Constitucional de 2004 establece la posibilidad de convocar consultas populares o referendos para temas de interés nacional, departamental o municipal; bien sea por disposición del Ejecutivo Nacional, del Congreso Nacional[88] o por la voluntad popular expresada en firmas de ciudadanos recogidas para tal fin dentro de las exigencias establecidas en la legislación vigente.[89] Este último mecanismo fue puesto en marcha por el departamento de Santa Cruz, habilitando así la convocatoria a un Referéndum Autonómico como resultado del mandato de un Cabildo realizado en enero de 2005. Pero no será sino un nuevo acuerdo político en el Congreso Nacional el que permita la realización simultánea de un Referéndum Autonómico Vinculante Departamental y la elección de miembros de la Asamblea Constituyente.

---

[87] Formada por los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.
[88] Previa aprobación por dos terceras partes de los congresistas.
[89] Corresponde al 6% del padrón electoral nacional, al 8% del departamental o al 10% del municipal, dependiendo de la convocatoria.

Los resultados de la votación del 2 de julio de 2006 reforzaron la división territorial del país triunfando el SÍ a las autonomías en los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, mientras que los cinco departamentos restantes votaron negativamente en la consulta. Es importante resaltar que el acumulado nacional fue favorable al NO en un 57,6%, mientras que el SÍ alcanzó un apoyo popular del 42,4%.

**CUADRO N° 9**
RESULTADOS DEL REFERÉNDUM 2006

| Departamento | Sí | No |
|---|---|---|
| La Paz | 26,56 | 73,44 |
| Oruro | 24,52 | 75,48 |
| Cochabamba | 36,96 | 63,04 |
| Pando | 57,69 | 42,31 |
| Santa Cruz | 71,12 | 29,88 |
| Chuquisaca | 37,8 | 62,2 |
| Potosí | 26,88 | 73,12 |
| Beni | 73,83 | 26,17 |
| Tarija | 60,80 | 39,20 |
| **Total** | **42,4** | **57,6** |

Fuente: Elaboración propia. Datos CNE.

La continuación de esta discusión se dará en el marco de las deliberaciones de la Asamblea Constituyente y será uno de los ejes fundamentales sobre los cuales se redactará el nuevo texto constitucional; sin embargo, la consideración de este tema no será fácil, ya que la división del país en torno a la pertinencia o no de avanzar a un sistema autonómico departamental dificulta los consensos, sobre todo, considerando que el Gobierno Nacional y la bancada mayoritaria en la Asamblea hicieron abierta campaña a favor del NO.

Los partidos políticos tradicionales, que históricamente no promovieron activamente la descentralización departamental, hoy, son defensores de la misma y trabajan conjuntamente con organizaciones cívicas en función de su consolidación, con el fin de generar un sistema de pesos y contrapesos regionales en la nueva configuración política del país. Este podría ser un buen escenario para que los actores políticos, actualmente desprestigiados, puedan demostrar su capacidad de intermediación, representación y de gestión pública, con el objetivo de retomar la confianza ciudadana.

## 4. PARTIDOS POLÍTICOS Y AGENDA PRO-POBRES

La democracia exige que los partidos políticos definan claramente su propuesta de gobierno y la expongan ante la ciudadanía permanentemente, pero con mayor intensidad durante los procesos electorales.

En Bolivia, la competencia política y la sana discusión de diferentes aproximaciones sobre cómo resolver los problemas que aquejan al país se han venido desvaneciendo con el tiempo, haciendo muchas veces imperceptibles para los electores las diferencias entre las propuestas de los candidatos.

A partir de las movilizaciones de abril de 2000 y, luego, con las Elecciones Generales de 2002 y la crisis de octubre de 2003, que derivó en la renuncia de Sánchez de Lozada, el debate político nacional se ha polarizado, fundamentalmente, en torno a tres grandes áreas temáticas: el rol del Estado, la nacionalización de los hidrocarburos y las autonomías departamentales.

En el caso del primero de ellos, hay un reconocimiento generalizado entre las principales tiendas políticas sobre la necesidad de fortalecer al Estado, superando el modelo iniciado en 1985 (centrado en el mercado) y profundizado a partir de 1994. Sin embargo, no todo es consenso en ese sentido, ya que hay visiones que van desde un Estado "protagonista central del desarrollo nacional", con intervención directa del mismo en varios sectores, hasta posiciones que le asignan un rol fortalecido, pero limitado a garantizar la equidad social y la unidad nacional.

La nacionalización de los hidrocarburos, si bien tiene un amplio apoyo ciudadano y político, es fuente de controversia en cuanto a su alcance, partiendo de las diferentes lecturas que se hacen del término "nacionalización", de las posibles violaciones del estado de derecho y del debilitamiento de la exploración de nuevos campos ante la falta de suficiente inversión nacional e internacional en el área. Los principales consensos se encuentran en la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos por el Estado y en la necesidad de que el país participe protagónicamente de las ganancias del sector a través del incremento de impuestos y regalías.

Las autonomías departamentales son el otro elemento de discordia dentro de las diferentes propuestas: en unos casos, son vistas como un instrumento de fortalecimiento de la democracia y de avance en el desarrollo de las regiones en función de

su vocación productiva, de sus capacidades y de su propia identidad cultural; mientras que, en otros, se les identifica con procesos divisionistas, de reciclaje de actores políticos tradicionales y de dominio de la oligarquía económica. A pesar de todas estas diferencias, el concepto de descentralización política-administrativa, en diferentes intensidades e identificada con diferentes espacios territoriales, está presente en todas las propuestas.

Sin lugar a dudas, la reducción de la pobreza ha sido el centro de las propuestas de todos los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas en competencia en las Elecciones Generales de diciembre de 2005; sin embargo, éstas son poco específicas y parecen ser más retóricas que prácticas.

La constante mención en los Programas de Gobierno a los más pobres, los más necesitados y los excluidos, entre otros términos, hace que, en apariencia, el contenido pro-pobres de los mismos sea elevado. Pudiéramos aquí encontrar el primer consenso entre las propuestas de las diferentes tiendas políticas, por lo menos de las cuatro que recibieron mayor apoyo popular y que concentraron más del 80% de la votación.

**CUADRO N° 10**

MENCIONES A LA POBREZA (PARTIDOS POLÍTICOS)

| MAS | PODEMOS | UN | MNR |
|---|---|---|---|
| Mejorar la calidad de vida. Reducción de desigualdades y pobreza. Cambio del patrón de desarrollo para reducir los altos niveles de pobreza y degradación. | Propuesta para los que sufren las consecuencias de la pobreza. Modelo de Estado que priorice la atención a los más pobres. Políticas destinadas a reducir la pobreza. | Reducir la pobreza. Trabajo en favor del 70% más pobre de la población. Aumento de las exportaciones para reducir la pobreza. | Mejorar la calidad de vida. Reducir la pobreza. Beneficiar a los sectores sociales más necesitados. |

Fuente: Compilación de Programas de Gobierno. Elecciones 2005. FUNDEMOS

Las propuestas en relación con las estrategias de reducción de pobreza mantienen también la posibilidad de adelantar un trabajo conjunto entre las fuerzas políticas del gobierno y de la oposición, ya que, en la mayoría de los casos, se apela a mejorar la capacidad de producción y generación de ingresos como elemento conductor de las políticas públicas en función de los pobres.

Sin embargo, la agenda nacional sigue estando más centrada en los asuntos políticos que sociales o económicos, por lo que los acuerdos en favor de los pobres se ven afectados por la intensa lucha por el poder político.

**CUADRO N° 11**

REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESIGUALDAD (PARTIDOS POLÍTICOS)

| MAS | PODEMOS | UN | MNR |
|---|---|---|---|
| Ley de promoción a las Microempresas y Productoras.<br>Sistema de seguridad social solidario y universal.<br>El Estado como centro del desarrollo nacional, impulsando generación de empleo, reducción de las desigualdades y de la pobreza.<br>Rechazo a la flexibilidad laboral.<br>Condonación total de la deuda para apoyar los programas de reducción de pobreza. | Apoyo al sector productivo para crecer, aumentar exportaciones y generar empleo.<br>Desarrollar Programas de mejoramiento de barrios, capacitación y formación de la población joven, con un programa agresivo de provisión de servicios públicos.<br>Políticas de subsidios.<br>Apoyo a las micro finanzas, acceso al crédito para los más pobres. | Mayor responsabilidad social de las empresas.<br>Aumento de las exportaciones para reducir la pobreza.<br>Creación de 5000 empresas populares.<br>Inversión de 1000 millones de dólares en proyectos productivos, creando la Corporación Regional de Fomento al Productor.<br>Lucha contra la exclusión económica de los pueblos indígenas. | Creación de Org. Productivas Populares.<br>Dinamización de la economía local, asignando $1,275 millones para financiar programas de Participación Productiva.<br>La totalidad de los recursos de condonación de la deuda para Participación Productiva<br>Generar excedentes y empleos para derrotar la pobreza. |

Fuente: Compilación de Programas de Gobierno. Elecciones 2005. FUNDEMOS

Asimismo, no se presentan mayores diferencias en las propuestas tributarias, todos coinciden en asegurar el incremento de ingresos por hidrocarburos, la diferencia está en el porcentaje de incremento y en el procedimiento con el que se implementará; que difiere entre decisiones unilaterales del gobierno nacional, hasta salidas consensuadas haciendo referencia directa al respeto de la seguridad jurídica. Curiosamente, el único programa de gobierno que menciona abiertamente un menú impositivo es el del actual partido de gobierno, el MAS, el cual, entre otros, considera la puesta en marcha de un impuesto a los ingresos.

**CUADRO N° 12**

POLÍTICA TRIBUTARIA (PARTIDOS POLÍTICOS)

| MAS | PODEMOS | UN | MNR |
|---|---|---|---|
| Exoneración de impuestos a las cooperativas indígenas.<br>Aumento de impuestos y regalías a las empresas petroleras.<br>Creación de impuesto al ingreso.<br>Políticas e incentivos fiscales al sector productivo de la economía nacional, bajo el principio de la neutralidad.<br>Nueva Ley Tributaria o modificaciones a la actual, que elimine la exención del impuesto a las transacciones en las actividades del sector hidrocarburífero y minero.<br>Impuesto a los juegos de azar. | En el marco de la Autonomía, cada Departamento será coresponsable con el Gobierno Central de la recaudación de impuestos nacionales.<br>Exoneración total de impuestos a las instituciones de micro finanzas que se establezcan en municipios alejados.<br>50% para campos grandes, los pequeños a una tasa menor.<br>Revisión de incentivos para la inversión.<br>Seguridad jurídica. | Asegurar efectivamente 50% de los ingresos por hidrocarburos.<br>Incremento de impuesto y regalías a la explotación minera.<br>Trato especial a los pequeños productores en el pago de regalías.<br>Incentivos para productores mineros que fundan sus minerales.<br>Seguridad Jurídica. | Con la subida de los precios internacionales del gas y el petróleo, el incremento a la tributación es irrenunciable.<br>Estabilidad jurídica. |

Fuente: Compilación de Programas de Gobierno. Elecciones 2005. FUNDEMOS

Los indígenas y las mujeres recibieron prioridad a la hora de identificar algunas políticas destinadas a la inclusión, en el caso de la juventud, no hay propuestas tan claras. PODEMOS y el MAS hacen referencia directa al reconocimiento de las autoridades originarias pero con algunos matices de profundidad. En este tema, los consensos son más difíciles de alcanzar aunque superficialmente pareciera que no hay mayores diferencias.

**CUADRO N° 13**

POLÍTICAS DE INCLUSIÓN (PARTIDOS POLÍTICOS)

| MAS | PODEMOS | UN | MNR |
|---|---|---|---|
| Representación y participación de las naciones indígenas en los entes de gobierno regional como general del Estado, cámara alta, baja, ministerios.<br>Autoridades de los pueblos originarios (Chaco, Amazonía y del Ande), se convertirán en autoridades públicas teniendo representación del Estado Nacional.<br>Entrega de documentos de identidad a los ciudadanos, particularmente del campo, para una mayor y mejor integración a la sociedad.<br>Implementará el enfoque de género como eje transversal.<br>Propone acciones integrales entre hombres y mujeres `chachawarmi/ cuimbaycuna , kariwarmi, para la descolonización social y cultural, reconociendo la diferencia.<br>Programa para la consolidación del Empleo femenino. | Reconocimiento de las formas de organización originarias.<br>Creación de Municipios Indígenas o fortalecimiento de las TCOs.<br>Desarrollo de programas de capacitación y formación para jóvenes de las áreas peri-urbanas y rurales marginales.<br>Crear una oficina especial en el Ministerio del Trabajo encargada de promover el trabajo de las mujeres y de evitar que se practiquen tratos discriminatorios.<br>Políticas de discriminación positiva en el acceso a los cargos públicos. | Lucha contra la exclusión económica de los pueblos originarios e indígenas para una Bolivia fuerte, unida y estable.<br>Fomento a la creación de Corporaciones Originarias constituidas por bolivianos y bolivianas originarios asociados con grandes empresas nacionales y extranjeras .<br>Financiamiento de ideas y proyectos juveniles para la generación de autoempleo.<br>Capacitación a mujeres en áreas no tradicionales.<br>Priorización de la participación de las mujeres indígenas. | Renovado impulso al combate contra la exclusión y por la integración social<br>Defensa de los derechos sociales de los más vulnerables.<br>Crear el Ministerio de la Mujer.<br>Entrega gratuita de cédulas de identidad a todas las mujeres que carezcan de este documento.<br>Inclusión económica de las grandes mayorías a través de la participación productiva. |

Fuente: Compilación de Programas de Gobierno. Elecciones 2005. FUNDEMOS

Como habíamos mencionado previamente, quizás uno de los temas que dividen claramente la propuesta electoral en dos grandes bloques es la correspondiente a la descentralización y, particularmente, a las autonomías departamentales. Sólo el MAS no defiende claramente la creación de autonomías departamentales como instrumento de desarrollo económico, político y social, e incluye como elemento esencial de su oferta en descentralización la consideración de autonomías por grupos culturales y lingüísticos.

**CUADRO N° 14**

DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS (PARTIDOS POLÍTICOS)

| MAS | PODEMOS | UN | MNR |
|---|---|---|---|
| Descentralización basada en modalidades flexibles de autonomías departamentales y regionales por comunidad lingüística y cultural.<br>Competencias nacionales deben garantizar la unidad nacional.<br>Régimen financiero de las autonomías debe preservar la solidaridad, la cooperación y el equilibrio entre las regiones.<br>Derecho de las naciones, nacionalidades y comunidades culturales indígenas a la autonomía política como parte del Estado. | Un Estado que, siendo unitario reconoce la diversidad regional y se administra y gobierna de forma descentralizada y autonómica. Un estado en el que los recursos y el poder de decisión estén más cerca de los ciudadanos en las nueve regiones, los municipios y las comunidades.<br>Gobiernos autónomos empoderados con autoridad y responsabilidad a nivel departamental, construcción de Asambleas Departamentales, establecer una sola regla de distribución de coparticipación tributaria de manera que los impuestos beneficien lo nacional. | Estado conformado por tres niveles de gobierno: Nacional, Autonómico Departamental y Autonómico Municipal.<br>Conducción de las autonomías bajo principios de voluntariedad, igualdad, unidad de orden económico, subsidiariedad y solidaridad regional.<br>Creación de un fondo de compensación.<br>Revalorización de la planificación departamental.<br>La mitad de la inversión pública será administrada por los gobiernos autonómicos departamentales. | Un estado unitario con departamentos y municipios autónomos.<br>Convertir la reivindicación autonómica en un proyecto nacional.<br>Un Estado que promueva la identidad de la Nación Mestiza, combatiendo tendencias disgregadoras.<br>Autonomías con un gobernador como autoridad ejecutiva y una asamblea departamental.<br>Partidos políticos en tres niveles: nacionales, departamentales y locales. |

Fuente: Compilación de Programas de Gobierno. Elecciones 2005. FUNDEMOS

Para finalizar el análisis de algunas de las líneas básicas de los programas de gobierno, podemos mencionar lo concerniente a políticas económicas y sociales.

**CUADRO N° 15**

POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES (PARTIDOS POLÍTICOS)

| MAS | PODEMOS | UN | MNR |
|---|---|---|---|
| Consolidar y mantener el equilibrio macro económico, evitando provocar desequilibrios económicos y sociales.<br>Cambio de la matriz productiva<br>Independencia del Banco Central de Bolivia (BCB).<br>Educación intra e intercultural bilingüe de doble vía comunitaria y solidaria.<br>Descentralización del sistema de salud incorporando control social.<br>Incorporar en el servicio de salud la interculturalidad y la medicina tradicional.<br>Educación fiscal, pública, única y gratuita como instrumento de liberación colonial.<br>Erradicación del analfabetismo.<br>Se garantizará el pago del BONOSOL. | Promover crecimiento económico equitativo con mayores niveles de inversión y generación de empleo.<br>En crisis el Estado es más importante que el mercado.<br>Apoyo al sector productivo, para crecer y aumentar empleo.<br>Creación del Sistema de Fomento Productivo (FOPRO), que permita una alianza entre productores, entidades de servicio y Estado.<br>Ampliación de programas de jóvenes contra la pobreza.<br>Apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa de crecimiento sostenible y generadora de empleo.<br>Acceso a viviendas dignas.<br>Mejoras de las infraestructuras viales y corredores de exportación.<br>Garantía del pago del BONOSOL. | Crecimiento económico desde abajo, empleo y mercado para las mayorías.<br>Creación de empresas populares.<br>Aumento de la inversión en proyectos productivos.<br>Reducción del costo del transporte.<br>Incentivar el compro y vendo boliviano.<br>Aumento de las exportaciones para reducir la pobreza.<br>Gestionar la reducción drástica de la deuda externa.<br>Aumento de la inversión en salud.<br>Regionalización y municipalización de la salud.<br>Más maestros y mejor remunerados.<br>Fortalecimiento de la Educación Técnica.<br>Relanzamiento de la Reforma Educativa.<br>Gestión más transparente y eficiente del Seguro Social. | Generar crecimiento económico pero generando oportunidades para beneficiar a los sectores sociales más necesitados<br>Creación de cooperativas de producción y comercialización.<br>Profundizar la reforma educativa, mejora de su calidad y pertinencia.<br>Fondo de inserción laboral, bolsa de trabajo.<br>Universalización de la educación primaria.<br>Aplicar programas de educación técnica.<br>Suministrar 10 computadoras con Internet en cada una de las escuelas del país.<br>SUMI mejorado y eficiente.<br>Creación de una Superintendencia de Salud.<br>Programa de construcción de viviendas.<br>Pago del BONOSOL. |

Fuente: Compilación de Programas de Gobierno. Elecciones 2005. FUNDEMOS

Los diferentes programas de gobierno varían en profundidad sobre sus propuestas económicas y sociales. Sin embargo, hay un reconocimiento general a la importancia de mantener equilibradas las cuentas, generar crecimiento económico y empleos. El énfasis se hace en mejorar la capacidad productiva y de generación de ingresos de la economía informal, para incorporarla al sistema. En lo económico, todos reconocen la necesidad de establecer relaciones comerciales internacionales, aunque con ciertas condiciones fundamentalmente por parte del MAS. Las políticas sociales son variadas y atienden a los esquemas tradicionales de salud, vivienda, educación y seguridad social, etc. El pago del BONOSOL se perfila como la única política social que tiene consenso general, salvo en el caso de UN, que no hace referencia al mismo.

Los resultados electorales favorecieron la propuesta del MAS, que presenta la mayor cantidad de propuestas de cambio, tanto en el modelo económico, como en la centralidad del Estado y la orientación de las políticas públicas.

## 5. ALGUNOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Se puede sostener como principio que el sistema político y, en especial, el sistema partidario, tiene un papel relevante en la lucha contra la pobreza. Este sistema tiene amplia responsabilidad en el diseño, implementación y ejecución de las reformas y políticas pro-pobres, por lo que para comprender el porqué de los éxitos y fracasos de estas es necesario sumergirse en algunos de los elementos que lo definen. Sin embargo, es fundamental también señalar que, en el caso boliviano, el protagonismo que han adquirido diversos actores de la sociedad civil convierten a ésta en un referente ineludible a la hora de impulsar cualquier política pública, más aún bajo el principio de una mayor participación.

### 5.1 Relación sistema de partidos políticos-ciudadanía

La innegable crisis de los partidos y del sistema, tiene como uno de sus elementos definitorios la muy débil relación establecida entre los ciudadanos y el sistema de partidos, tanto en tiempo electoral, como no electoral, en gobierno o en oposición, limitando casi por completo la posibilidad de realizar ejercicios participativos para definir los programas o plataformas políticas y su posterior seguimiento y evaluación.

La reforma descentralizadora de 1994, cuya máxima expresión es la Participación Popular, creó, desde el ámbito local, una nueva forma de ver y practicar lo político por parte de los ciudadanos, que no fue interpretada y canalizada efectivamente por las organizaciones partidarias. La ingeniería organizacional utilizada por los partidos para adaptarse a la nueva realidad se basó en la creación de estructuras territoriales, pero olvidando que las mismas tienen sentido, sí y solo sí, están al servicio de la gente y de los procesos, y no al contrario. Las organizaciones sociales recién empoderadas, por el contrario, asumieron la representación de los intereses de grupos campesinos, migrantes, pequeños comerciantes y juntas vecinales, entre otros, generando una alternativa intermediadora que, en el futuro, adquiriría la forma de instrumento político.

Es así que se hace más evidente la ausencia de los partidos políticos en los espacios participativos que se abren a nivel local para el levantamiento de necesidades, diseño e implementación de políticas públicas. En otras palabras, los ciudadanos no encontraron en los partidos políticos instrumentos reales de intermediación, pues se mantuvieron a distancia de las organizaciones sociales, sectores y gremios, fracturándose su capacidad para representar los intereses sociales emanados de éstos.

El contacto directo con el ciudadano y sus necesidades más sentidas fue sustituido por un excesivo tecnicismo que sobreestimó la capacidad de los profesionales y de los métodos estadísticos de interpretación de la realidad, creando una oferta electoral poco empática con la vida cotidiana de la gente o, por el contrario, demagógicamente cercana. Esta situación no genera un compromiso popular y se traduce rápidamente en bajas tasas de apoyo a las políticas desarrolladas en función de gobierno.

Simultáneamente, la incapacidad de los partidos políticos de adaptarse a la realidad y la aparición del mercadeo político como poderoso instrumento de comunicación, relaciones públicas y publicidad en las campañas electorales, y su uso indiscriminado, terminó por convertirse en un desincentivo para la socialización de la oferta programática fuera del tiempo electoral; ya que en poco tiempo, y con menor esfuerzo de los recursos humanos, se llega a grandes conglomerados humanos, pero sacrificando la bidireccionalidad de la comunicación, y restringiendo el contacto a lo meramente informativo.

## 5.2 Financiamiento estatal para actores políticos

En un estado democrático, la existencia de una pluralidad de opciones políticas es imprescindible para el buen funcionamiento de la democracia y de sus instituciones; por lo que debe ser responsabilidad de éste el financiamiento de los instrumentos de representación política, bien sean partidos políticos, agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas, con la finalidad de que puedan cumplir satisfactoriamente con sus funciones básicas de intermediación, agregación de intereses, generación de liderazgos y capacitación de gerentes públicos.

El financiamiento estatal a las organizaciones políticas en Bolivia, a pesar de no ser continuo y de estar limitado a la disponibilidad de las arcas del Estado, no goza de la confianza de los ciudadanos, debido, fundamentalmente, a la percepción de que éstos reciben abundantes recursos para su funcionamiento interno, para recoger demandas y socializar propuestas, desviándolas para su beneficio particular. Consecuentemente, es indispensable que la asignación, administración y ejecución de estos fondos sea absolutamente transparente y de conocimiento público.

El elevado costo de las campañas (en especial en medios de comunicación) y la falta de transparencia en el manejo financiero de las organizaciones políticas incide directamente en una falta de credibilidad y legitimidad de los partidos, por lo que la posibilidad de lograr adhesiones para la propuesta de éstas es limitada. En el entendido de que el "mensajero es el mensaje" (y que la relación de confianza entre éste y sus interlocutores está resquebrajada por la "duda razonable" existente sobre el manejo inapropiado del financiamiento proveído por el Estado, es decir, el "dinero de la gente") todo esfuerzo que se haga por presentar una oferta electoral pro-pobres resulta vano, ya que luce cínica ante los ojos de la ciudadanía. Esta situación lleva a que en función de gobierno se incremente la erogación de recursos para conseguir apoyo popular a las propuestas gubernamentales, con la consiguiente disminución de la inversión disponible destinada a los segmentos más desposeídos de la población.

Los partidos, dentro de su función intermediadora entre la sociedad y el Estado, tienen la obligación de desarrollar una cultura política ciudadana (trabajo complementario al realizado por los autoridades electorales) que favorezca la tolerancia y el apego a la institucionalidad, para lo cual se debe democratizar el conocimiento

de normativa básica, los roles de los actores que componen el sistema político y los derechos y deberes de los ciudadanos para vivir en democracia. Por otro lado, en el campo intrapartidario, éstos deben trabajar con sus cuadros en el desarrollo de capacidades técnicas, científicas y virtuosas, que les permitan ejercitar la política dentro de estándares de efectividad y eficiencia.

Otro factor analizado en relación con el financiamiento público del sistema de partidos políticos es la equidad en cuanto a la participación de esos recursos. En un país donde existe multiplicidad de organizaciones políticas, bajas barreras de entrada al sistema y un presupuesto nacional limitado, se dificulta el llegar a un equilibrio que satisfaga el buen funcionamiento del sistema y las expectativas de los actores políticos.

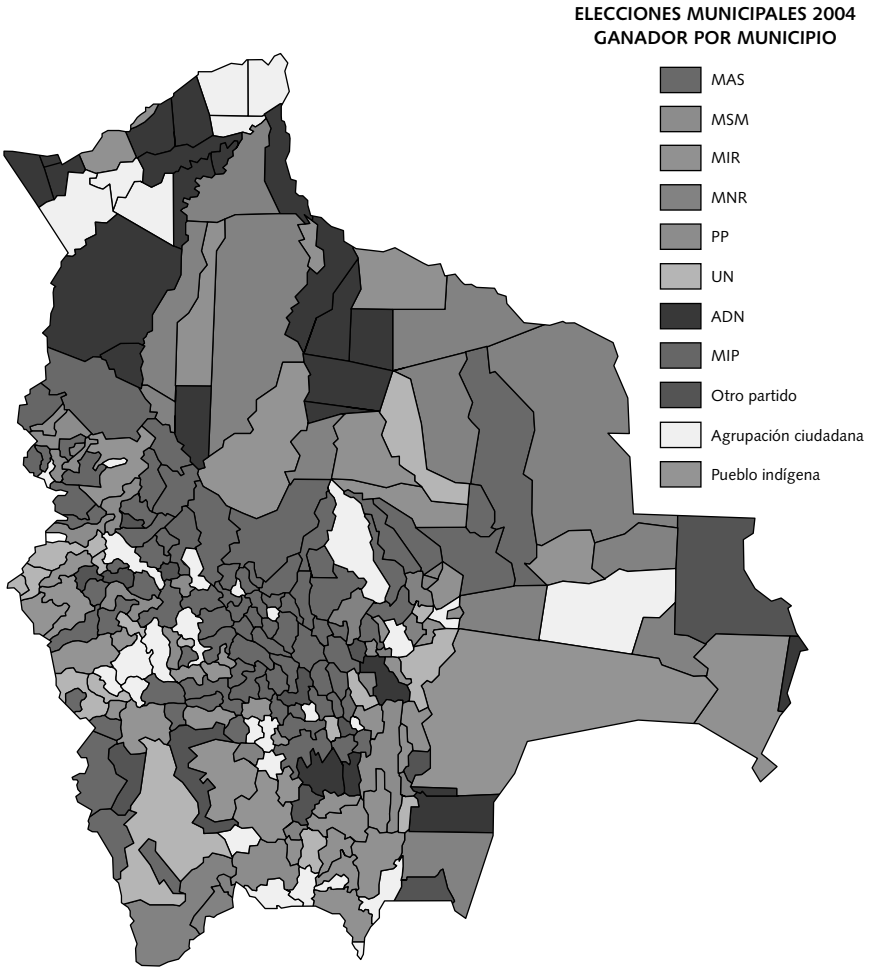
En ese sentido, el financiamiento público para las organizaciones políticas se convierte en un elemento fundamental para el fortalecimiento democrático, pues la tentación de ingresar dinero a las cuentas partidarias, proveniente de fuentes poco claras, inclusive extranacionales, es una realidad ante la posible inexistencia del compromiso estatal de contribuir económicamente con la democracia. La ausencia o mala asignación y distribución del financiamiento estatal a la actividad política puede incidir directamente en la agenda nacional de desarrollo, dejando a un lado los intereses de los más pobres y favoreciendo a aquellos que tienen capacidad propia de financiar a actores políticos y/o a sus organizaciones políticas. Consecuentemente, algunos mecanismos de financiamiento público a los partidos políticos, como el establecido en Bolivia, resultan un claro desincentivo al trabajo permanente y constante de los partidos; ya que promueve, fundamentalmente, el funcionamiento de los mismos durante las campañas electorales, impactando negativamente en su relación con la ciudadanía, la elaboración de programas de gobierno y el seguimiento y control a la gestión del gobierno.

En el aspecto legislativo, también se impide a los partidos utilizar los fondos estatales para adquisición de bienes muebles; sin embargo, sí se permite su renta durante las campañas electorales, promoviendo así la estructuración y organización de los mismos temporalmente, con baja capacidad instalada para enfrentar los desafíos y la complejidad de la política actual.

Finalmente, es fundamental para el sistema de partidos políticos alcanzar altos niveles de responsabilidad y transparencia, a través de mantener reportes responsables, periódicos y fidedignos del uso de los recursos de financiamiento de la actividad política que estén al alcance de la ciudadanía. La Corte Nacional Electoral ha venido trabajando desde hace algún tiempo en un sistema de socialización de las rendiciones de cuentas de las organizaciones políticas, a través de su página web, de forma que esto coadyuve a transparentar la gestión de los recursos estatales y privados utilizados para el financiamiento de la política, pero aún no ha sido puesto en práctica. Instrumentos como éste podrían incentivar el buen uso de los recursos por parte de los partidos y generar mayor confianza ciudadana en los mismos.

## 5.3 Pluralismo y competencia interpartidaria

El diseño institucional del sistema partidario boliviano incentiva la entrada de nuevos actores (partidos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas), ejemplo de esto fueron las elecciones municipales de 2004 y la elecciones para prefectos departamentales de 2005. Como ha sucedido en la mayoría de los países latinoamericanos que han abierto el abanico de la representación política, a nivel nacional, las agrupaciones ciudadanas no han tenido el mismo éxito que en lo local. En Bolivia, sólo PODEMOS alcanzó representación parlamentaria, en tanto que varias agrupaciones ciudadanas y algunos pueblos indígenas alcanzaron el gobierno de sus respectivos municipios, como puede verse en el siguiente mapa resultante de las Elecciones Municipales 2004 (las primeras en las que, además de los partidos políticos, participaron las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas). También las agrupaciones ciudadanas tuvieron relevancia en la elección de prefectos en los departamentales.




Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados oficiales de la Corte Nacional Electoral.

Un principio general es que la proliferación de organizaciones políticas, sea cual sea la denominación que ellas tengan, atomizan la oferta electoral y reducen la diferenciación electoral, atentando contra los proyectos colectivos y fomentando la personalización de la política. Si bien es cierto que se necesita de pluralismo, éste tiene que estar fundamentado en diferentes visiones de cómo alcanzar el bien común y no en la posibilidad de generar pequeños espacios de poder que permitan negociar en el futuro mayores cuotas de poder o de beneficio económico.

El nacimiento de las agrupaciones ciudadanas se dio con la intención de abrir espacios de participación ciudadana más allá de la deteriorada imagen de los partidos políticos. Sin embargo, la corta existencia de éstas indica que, en términos generales, no representan grandes cambios en relación con el comportamiento de los llamados "partidos tradicionales". No existe ninguna evidencia que indique que la agenda propobre presentada por éstas haya incluido novedades o priorice el tema en relación con la forma como lo hicieron los partidos políticos, por lo que no se han convertido en un incentivo para que los partidos actúen de forma diferente a lo habitual.

Por otra parte, muchas de ellas han servido como "reciclaje" de antiguos protagonistas del sistema partidario y, a pesar del éxito electoral que hayan podido obtener, siguen cargando con el peso de su participación política pasada y, por ende, carecen de la legitimidad necesaria para tomar medidas de impacto real. Por su parte, aquellas que realmente presentaron opciones diferentes a las ya conocidas, han tenido que someterse a un intenso proceso de aprendizaje empírico que ha demorado la ejecución presupuestaria y con ello la respuesta a los problemas de los ciudadanos.

Pudiera, de todas formas, decirse que la experiencia sirvió como una válvula de escape a la presión social que exigía participación política extrasistema partidario, sin embargo, a mediano plazo parece que no necesariamente ésta es la respuesta a la problemática de intermediación y representación que muestra el sistema político.

Otro elemento que se puede incluir en el análisis es una tendencia a hegemonizar el poder político por parte del partido en el gobierno, bien sea por la existencia de amplísimas coaliciones que "cartelizan" el sistema, o por intentos de copar todas las estructuras y poderes del Estado en nombre de la autoridad emanada de las mayorías, que no totalidades, y que siempre serán temporales en función del principio de alternabilidad democrática.

## 5.4 Servicio civil, funcionarios y servidores públicos

El uso de la burocracia estatal como "anzuelo" electoral para captar el voto popular y motivar a la maquinaria electoral de los partidos ha sido utilizado sostenidamente como práctica política, rompiendo con el voluntariado y generando el llamado

"clientelismo". La mística, la comunión de las ideas y la vocación de servicio perdieron vigencia ante la mercantilización de la política y la percepción ciudadana de que al ganador de la contienda electoral le pertenecen los recursos del Estado, por lo que puede hacer uso y abuso de ellos en función de la amplia discrecionalidad con que pueden ser manejados.

Uno de los principales problemas de la implementación y ejecución de políticas públicas, especialmente las dirigidas a disminuir los niveles de pobreza y sus perniciosos efectos, es la falta de continuidad en las mismas y la alta rotación de los funcionarios públicos, que impiden la consolidación de las medidas y la generación del "saber hacer" indispensable para dejar capacidad instalada dentro de las organizaciones. En este sentido, la legislación aprobada para establecer un sistema de carrera administrativa y un estatuto para los funcionarios públicos no han sido suficiente estímulo para romper con este esquema perverso al que ha acudido el sistema partidario como instrumento de premio o castigo a la solidaridad mostrada con el partido y, especialmente, con los dirigentes del mismo.

La implementación efectiva de un sistema de Servicio Civil, basado en la meritocracia, exige de un conjunto de normas coherentes como condición indispensable mas no suficiente, ya que éstas deben ser complementadas con un conjunto de incentivos que motiven a los partidos y a sus militantes a utilizar el compromiso con las ideas como centro de su oferta política. Sin lugar a dudas, mientras en el país no se generen fuentes de empleo desde lo privado y mientras los altos niveles de pobreza y desocupación sigan existiendo, difícilmente estos estímulos serán lo suficientemente fuertes como para contener la demanda.

Por otra parte, se privilegió excesivamente la técnica sobre la representatividad, produciendo una gerencia "tecnocrática" con poca o ninguna relación con las necesidades ciudadanas y alejada del partido, por lo que constantemente se sacrificaron la ideología y los aspectos programáticos en función de las coyunturas y del pragmatismo. Quizás en los últimos tiempos, esta situación ha sido revertida, pero, nuevamente, más allá del punto de equilibrio, ya que se muestra una tendencia generalizada a favorecer la representatividad social y la legitimidad en detrimento de la capacidad necesaria para el ejercicio del cargo, comprometiendo seriamente la eficacia en la gestión del gobierno y afectando desde luego la posibilidad de ejecutar programas que incidan sobre las condiciones de pobreza y desigualdad.

## 5.5 Sistema electoral

Tradicionalmente, el régimen de gobierno boliviano ha sido de un fuerte presidencialismo. Esto significa que se le han asignado muchas decisiones fundamentales a la figura del presidente, y que él es la cabeza del Estado y del gobierno. Esta forma de organización se reprodujo en el sistema de partidos políticos e incluso en las instancias de representación social, tales como los Comités de Vigilancia, sindicatos o la COB. La figura de la presidencia responde a lógicas de delegación de poder y responsabilidad en las personas más que en las instituciones (democracia delegativa).

Este análisis llevado al sistema de partidos políticos nos muestra estructuras partidarias altamente dependientes de sus "caudillos", con altos niveles de concentración de poder de decisión y nulos niveles de rotación o ascenso a posiciones jerárquicas al interior de sus estructuras. Este fenómeno no es exclusividad de alguna tendencia ideológica, se encuentra en partidos tradicionales, de reciente creación o inclusive en las novísimas agrupaciones ciudadanas.

La mayoría de los partidos han hecho propuestas sobre cambios al sistema político y al régimen electoral, que incluyen entre muchas otros, la segunda vuelta electoral para todos los cargos de elección popular que no alcancen más del 50% de la votación, la uninominalidad pura para selección de miembros del parlamento, un sistema de asamblea unicameral, transición hacia un sistema parlamentario, etc. Pero nuevamente los reformadores poco han propuesto sobre las formas de selección y rotación de los niveles máximos de decisión al interior de los partidos o de las organizaciones sociales, o las formas en que se controlará y regulará estos liderazgos.

Por otro lado, se percibe que las estructuras partidarias responden en la actualidad a lógicas territoriales antes que a alianzas con sectores estratégicos de la sociedad.[90] El producto de ello es que la generación de liderazgos es eminentemente territorial (municipal y, actualmente, departamental). Estos nuevos liderazgos alcanzan su

[90] Evidentemente, no es éste el caso del actual partido de gobierno (MAS), que se define a sí mismo como un instrumento político de los movimientos sociales y de los pueblos indígenas y originarios, con varios de los cuales, así como con organizaciones sectoriales, ha realizado acuerdos políticos, electorales y de gobierno.

cúspide al ganar una elección subnacional y al ejercer el cargo público correspondiente; sin embargo, difícilmente lograrán superar la barrera de lo subnacional hacia una representación nacional.

Cuando los liderazgos locales identifican mayores potenciales políticos, pero no logran espacios de ascenso al interior de sus estructuras partidarias, tienden a formar nuevas fuerzas políticas. En las últimas elecciones generales, al menos, cuatro partidos políticos nuevos fueron creados, y de los mismos, mantienen su personería jurídica sólo dos. El mismo efecto se percibe en las agrupaciones ciudadanas.

## 6. ACTORES FUNDAMENTALES DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y OBSTÁCULOS PARA LA REFORMA

Dada la compleja e histórica situación de elevada pobreza en Bolivia, sumada a una particular tradición corporativa sindical, a la diversidad cultural y étnica, y a procesos continuos de reformas, los actores involucrados en la lucha contra la pobreza han sido diversos y con protagonismo alternativo, de acuerdo con la coyuntura del país. La lucha contra la pobreza en Bolivia se ha manejado desde dos ángulos: el de cubrir necesidades básicas insatisfechas y, más recientemente, el de incrementar el ingreso y mejorar la redistribución de la riqueza. Estas dos formas de aproximación al tema han determinado el rol que han jugado los diferentes actores.

### 6.1 El Estado

#### *6.1.1 Entidades subnacionales*

Tienen un papel fundamental las entidades de administración y gobiernos subnacionales que, a partir de las reformas normativas de descentralización,[91] incrementaron sus competencias y recursos para inversión esencialmente social. Este proceso, cercano al ciudadano y a sus necesidades, permitió un proceso de legitimación de las instituciones subnacionales, con mucha mayor claridad en el nivel municipal.

[91] Ley de Descentralización Administrativa, Ley de Participación Popular y Ley del Diálogo Nacional.

Productivos y con el cambio de visión en las necesidades de lucha contra la pobreza se empieza a incorporar presupuesto para la aplicación de políticas de promoción productiva. Actualmente, cerca del 8% de los presupuestos municipales se destina a desarrollo productivo (no infraestructura) y en las prefecturas de departamento, se incorporan periódicamente recursos de IDH.[92]

Obstáculos:

- Con el proceso de descentralización política administrativa a nivel local, se abrió la posibilidad de un rápido ascenso de liderazgos locales a cargos de elección popular sin el debido conocimiento de sus funciones y sin haber desarrollado previamente las capacidades necesarias para tal fin; sin embargo, aun bajo esta premisa, los gobiernos locales han desarrollado mejor gestión pública que la realizada previamente por el gobierno central. Del mismo modo, los mecanismos de designación de los alcaldes y de veto de la gestión de los mismos partidizan las decisiones, atentando en muchos casos contra la continuidad de las políticas. La compleja relación entre gobiernos municipales autónomos y prefecturas departamentales desconcentradas se convierte en un fuerte obstáculo para la elaboración y desarrollo de políticas que coadyuven en la reducción de la pobreza.

### *6.1.2 Poder Ejecutivo*

A través de sus ministerios sectoriales, alienta una serie de acciones de amplia cobertura que refuerzan las medidas y políticas desarrolladas por las instancias señaladas anteriormente. Por todo lo descrito, se facilita la comprensión de los grandes avances en materia de desarrollo humano o satisfacción de necesidades básicas, pero se mantienen los niveles de incidencia de pobreza, posiblemente porque se palia un problema estructural sin encontrar soluciones al fondo o la causa principal (PNUD, 2000-2005). La nueva corriente de lucha contra la pobreza (crecimiento económico y redistribución de riqueza) produjo en el poder ejecutivo reestructuraciones importantes. Se crearon ministerios para el desarrollo productivo y el fomento de la actividad productiva privada.

[92] Impuesto directo a los Hidrocarburos, transferido porcentualmente a prefecturas y municipios para inversión productiva.

Obstáculos:

- Un muy limitado estatuto del funcionario público que no termina de institucionalizar la carrera administrativa, mantiene equipos con bajos niveles de capacidad técnica y sujetos a cambios constantes. En los primeros meses de este nuevo gobierno, se ha evidenciado esta situación agravada por la falta de experiencia administrativa pública por parte de muchos de los nuevos funcionarios que ha limitado sustancialmente la capacidad ejecutora del gobierno nacional.
- La corrupción dentro de las diferentes esferas del Ejecutivo es un elemento aún por resolver, que incide directamente en los bajos indicadores de avance en la reducción de la pobreza. Según los informes de Transparencia Internacional Bolivia, sigue siendo uno de los países más corruptos de la región, lo cual se facilita debido a los altos niveles de discrecionalidad que existen en el manejo de los recursos públicos y la falta de instrumentos reales de control de las malas prácticas.
- El constante cambio de la estructura organizativa del Estado extiende el tiempo necesario para la adaptación de los funcionarios, dificulta los aspectos logísticos, crea ruido en las relaciones con otras instituciones, aumenta la incertidumbre en los procedimientos y, finalmente, incrementa los costos de información e induce a que las políticas que se diseñan e implementan tengan poca continuidad en el tiempo.

### *6.1.3 Poder Legislativo*

El Legislativo boliviano, a pesar de formalmente tener amplias facultades, ha estado muy cercano a la línea marcada por el Ejecutivo de turno más que a una labor legislativa proactiva. Los amplios pactos de gobierno colocaron al Legislativo en el escenario de la lucha contra la pobreza como el espacio donde se crearon las normas necesarias para el desarrollo de los paquetes de reformas emanadas del Poder Ejecutivo Nacional.

Obstáculos:

- La "territorialización" y "personalización" del parlamento se ha convertido en un factor que complica la ya difícil dinámica de un órgano legislativo. Los parlamentarios responden más a las regiones, a movimientos sociales y cívicos

o a su propia voluntad, más que a los proyectos colectivos nacionales que los postularon, por lo que se dificulta la generación de consensos y la agregación de intereses.

- A pesar de formalmente no ser un sistema presidencialista a la usanza, dada la intervención del Parlamento para la elección del Presidente de la República, el "presidencialismo de hecho" ha limitado informalmente las funciones del Congreso Nacional. Sumado a esto, el debate político que debía desarrollarse en el Legislativo, se ha trasladado a las calles por lo que las decisiones del mismo se han visto sometidas a fuertes presiones extraparlamentarias.
- La existencia dual de dos órganos deliberantes nacionales, aunque con funciones claramente diferenciadas, dificulta la comprensión de la necesidad de la existencia de ambas y dada la importancia coyuntural que tiene la Asamblea Constituyente el trabajo de los legisladores pasa a un segundo plano.

## 6.2 Partidos políticos

Los partidos políticos han tenido siempre en su agenda la lucha contra la pobreza, aun cuando durante mucho tiempo lo hicieron sólo desde el punto de vista asistencialista y enmarcados en la línea de crear paliativos que redujeran el impacto negativo de las reformas estructurales. Esto dentro del marco de corrientes internacionales promovidas desde organismos multilaterales como el BID, el BM y el FMI. Los mismos partidos han sido promotores de legislación que ha favorecido la inversión productiva, en normas como la que regula el destino de los recursos del impuesto IDH o la conformación de consejos de promoción productiva en departamentos y municipios.

Obstáculos:

- La falta de voluntad política de algunos dirigentes y el vértigo con el que se han venido produciendo cambios políticos y sociales han imposibilitado los procesos de renovación interna de la mayoría de las organizaciones políticas. La permanencia de una tradición "caudillista" empuja a muchos líderes locales o departamentales a buscar nuevos horizontes políticos, atomizando la oferta electoral.

- No existen mecanismos participativos y de capacitación intrapartidaria para la elaboración de propuestas de gobierno u oferta electoral, todo lo cual desincentiva la defensa comprometida de las tesis del partido y fomenta el "clientelismo".
- Los constantes conflictos de los últimos años han trazado una agenda política donde la acción de los partidos no ha estado dirigida a la reducción de la pobreza, sino a dar viabilidad a dos sucesiones constitucionales, unas elecciones adelantadas y a la convocatoria a una Asamblea Constituyente.
- Deficitarios mecanismos que transparenten la gestión de los partidos, lo cual genera falta de confianza en los mismos y poca credibilidad en sus propuestas, por lo que la elaboración de las mismas deja de ser una prioridad.

## 6.3 Organizaciones sociales territoriales

OTB, comités de vigilancia, juntas de vecinos, etc.: ya que entre las funciones de este tipo de organizaciones[93] se encuentra la articulación de requerimientos sociales y el seguimiento (control social) al cumplimiento de los compromisos de gestión. Tuvieron un rol preponderante en la promoción de políticas de "igualación" o asistencia social.

Obstáculos:

- En muchos casos, han entrado en el círculo del clientelismo, haciendo que su gestión de control social pierda legitimidad.
- La dirigencia o representación social es proclive a apoyar políticas públicas de corto plazo y con poco énfasis en la promoción productiva, favoreciendo la inversión en infraestructura social, como forma de consolidar su imagen política frente a sus representados.

[93] Reconocidas y normadas en primera instancia por la Ley 1551 de Participación Popular y sus decretos reglamentarios.

## 6.4 Organizaciones sociales funcionales

Asociaciones de profesionales, empresarios, gremios, etc.: a partir de 2003, han avanzado en la conformación de espacios mixtos de planificación y acompañamiento de las acciones de promoción productiva, reduciendo la distancia entre los espacios públicos y privados[94] y activando la participación y concertación de estos actores con los gobernantes y administradores públicos.

Obstáculos:

- El hecho de haberse mantenido ajenas, mientras la lógica de las políticas públicas privilegiaba un componente de asistencia social, ha generado rechazos en los sectores sociales más necesitados, viéndoselas de alguna forma como una élite desinteresada de los problemas sociales que sólo responde a sus intereses particulares.

## 6.5 Organizaciones obreras, fabriles y campesinas

En el nivel municipal, el rol de estas organizaciones se equipara al de las OTB. Estas organizaciones han buscado adherirse a las políticas de promoción productiva y conforman una serie de organismos económicos como cooperativas, micro y pequeñas empresas. Por otro lado, por medio de sus representaciones nacionales, se asemejan a las organizaciones territoriales al preferir y apoyar políticas públicas de asistencia social antes que de producción.

Obstáculos:

- En el espacio temporal entre los años 2000 y 2005, estas organizaciones fueron los referentes en el desarrollo de protestas que, por sus características, dificultaron la aplicación de políticas públicas en la lucha contra la pobreza, incrementando la inflación y afectando los ingresos de los ciudadanos.

[94] Por ejemplo, se promociona y consolida el asociativismo municipal como instancia privada de actores públicos para la mejor y más efectiva implementación de acciones de lucha contra la pobreza.

## 6.6 La Iglesia Católica

La Iglesia Católica no es un actor preponderante en la lucha contra la pobreza entendida como promoción productiva y redistribución de la riqueza; sin embargo, fue la histórica promotora y co-ejecutora de iniciativas en el campo de la salud y la educación. Ella, a través de las instituciones de educación que administra, incide tangencialmente en la aplicación de estos criterios.

Obstáculos:

- Su rol intermediario, particularmente en los conflictos de octubre, ha debilitado su accionar; no obstante, continúa siendo un referente a través de organizaciones como CARITAS y la Fundación Jubileo, que desarrollan una importante labor de investigación y promoción de la lucha contra la pobreza.

## 6.7 Organizaciones no gubernamentales (ONGs)

Bajo esta visión de lucha contra la pobreza, las ONGs coadyuvaron a la organización y empoderamiento de las organizaciones sociales, especialmente las territoriales, en la participación activa para la planificación y concertación de objetivos de gestión, enfatizando el trabajo subnacional. Éstas se adaptan con rapidez a los nuevos criterios y líneas de acción de lo público.

Obstáculos:

- La proliferación de estas organizaciones, algunas con fines de activismo político o inclusive de beneficio personal, que aprovecharon cínicamente su dedicación en favor de las políticas pro-pobres.

## 6.8 La cooperación internacional

La cooperación internacional organizó sus esfuerzos para la reducción de las inequidades sociales en cuanto a satisfacción de necesidades básicas. En este sentido, organizó mesas de donantes y consejos de seguimiento a metas de reducción de pobreza. Es importante señalar que la dirección de las políticas públicas promovidas por la cooperación viró con la introducción en la agenda internacional de los objetivos y metas del milenio. En general, toda ella está alineada con una nueva

visión de la lucha contra la pobreza, buscando incidir en el diseño de políticas públicas de promoción productiva, redistribución de riqueza y, en segunda instancia, asistencia social; por otro lado, fomenta el seguimiento, acompañamiento, monitoreo y evaluación de resultados de impacto ligados a las Metas del Milenio.

Obstáculos:

- La falta de consensos en cuanto a las estrategias de lucha contra la pobreza entre la cooperación, el Gobierno nacional y los sectores populares, lo cual dificulta la implantación de las mismas.
- La percepción de algunos sectores de que la cooperación internacional impone condiciones que atentan contra la soberanía nacional.

En conclusión, los actores públicos y privados se comportan de manera diferenciada en referencia a la lucha contra la pobreza, en función de cómo se conceptualiza "al pobre" y de las formas de reducir esta condición; sin embargo, la contribución de cada uno de éstos podría ser más útil si existieran mecanismos integradores de sus capacidades colectivas. En ese sentido, y a pesar de la disposición de estos actores de avanzar en reformas pro-pobres, existen factores internos y externos que limitan sus propias capacidades para tener un impacto mayor en cuanto a resultados.

## 7. RECOMENDACIONES

Con el resurgimiento de la democracia, el sistema de partidos logró consolidarse y avanzar satisfactoriamente en la estabilización política y, especialmente, en la macroeconómica; no obstante, los resultados no han sido totalmente satisfactorios, ya que la línea de pobreza moderada se ha incrementado hasta llegar al 67% de la población, a pesar de que las necesidades básicas de muchos ciudadanos se encuentran más satisfechas que hace dos décadas atrás.

Por otro parte, el sistema de partidos boliviano bien puede verse como un sistema partidario de carácter altamente caudillista, excluyente, con amplia vocación reformadora pero con poca capacidad para auto-reformarse, que con el correr del tiempo fue olvidando funciones esenciales inherentes al mismo, como las de intermediación, agregación de intereses y promoción de generaciones de relevo. En estas condiciones, el sistema de partidos enfrenta el desafío de efectivizar, ahora más que nunca, la lucha contra la pobreza, para lo cual se debe exigir a sí mismo ser más democrático, transparente e incluyente.[95] Empero, es fundamental señalar que el sistema político, en general, y el sistema de partidos, en particular, no puede ignorar el protagonismo que tienen diversas organizaciones de la sociedad, por lo cual cualquier acción de diseño e implementación de políticas públicas debe darse en un marco participativo y con un adecuado control social.

La formulación de políticas públicas pro-pobres, y su posterior implementación, ejecución y evaluación, se ve beneficiada con partidos que presten atención a los procesos de reforma interna orientados, al menos, al cumplimiento de estas prácticas.

Ante esta situación, el sistema político y el partidario, en particular, nuevamente, enfrentan el reto de la Reforma, en el marco de un momento constituyente. La oportunidad de reformar y reformarse, de impulsar cambios coordinados y coherentes en lo estructural, lo normativo, lo económico, lo social y lo político está dada, y requiere de la participación de todos, anteponiendo el interés nacional sobre el particular, sea éste étnico, regional, profesional, partidario, etc.

---

[95] Triángulo de mejores prácticas para los partidos políticos (Instituto Nacional Demócrata).

El estudio presenta algunas recomendaciones que podrían coadyuvar como orientadoras de la discusión y el debate que permitan avanzar en reformas que cubran satisfactoriamente a todos los ciudadanos, pero que enfaticen la reducción de la pobreza como un acto de equidad, de igualdad, de inclusión y también de estabilidad política, de crecimiento y de desarrollo.

Muchas de las recomendaciones que aquí se esbozan se corresponden con la necesidad de mejorar las capacidades internas de los partidos para ponerse al servicio del bien común y hacer una "entrega" satisfactoria a los ciudadanos. Por otra parte, se entiende que el entorno, así como los procedimientos, la legislación y las características propias del Estado inciden positiva o negativamente en la posibilidad de impactar los indicadores de pobreza, es por esta razón que algunas otras recomendaciones van destinadas a estos temas.

Sin lugar a dudas, no se pretende en estas cortas líneas resolver un problema tan complejo, sino plasmar algunas de las ideas que desde la práctica misma han tenido actores políticos, sociales y económicos, así como académicos, de forma que contribuyan a iniciar un debate sobre el tema, sobre todo en este tiempo constituyente propicio para cambios profundos.

## 7.1 Sistema de partidos

- La estructura de los partidos políticos debe permitir el trabajo sostenido de su militancia en el levantamiento de información y generación participativa de oferta política, independientemente de si el actor político se encuentra en posición de gobierno u oposición. Para ello, es necesario capacitar a la militancia, con especial énfasis en los niveles subnacionales, para acercarse a la ciudadanía, incrementar militancia y cinturones de simpatizantes y realizar trabajo político constante (no sólo en tiempo de campaña). Estas acciones permitirán mejorar los niveles de intermediación y fortalecer las estructuras territoriales en desmedro de las escisiones intrapartidarias.
- Los actores políticos, ya sean partidos políticos, pueblos indígenas o agrupaciones ciudadanas, deben contar con lineamientos ideológicos, visiones de país y propuestas de gobierno ampliamente socializadas, cuyos procesos de construcción hayan sido participativos.

- Es necesaria la implementación de mecanismos que transparenten la gestión de los partidos políticos y un mayor control de parte de los organismos electorales, tanto en lo financiero, como en la democracia interna de los partidos.
- Desarrollo de políticas internas que permitan la inclusión de sectores tradicionalmente sub-representados o no representados dentro de la organización, con el fin de presentar ofertas programáticas sustentadas que representen a vastos sectores de la población y que le permita al partido ampliar la cantidad de referentes e interlocutores con los diferentes sectores de la sociedad.
- Revigorización o creación de institutos de pensamiento que permitan la discusión y debate de los problemas nacionales dentro de orientaciones filosófico-ideológicas, con el apoyo de especialistas y técnicos en las diferentes materias.
- La urgente renovación de autoridades dentro de las exigencias de la Ley de Partidos Políticos, que refresque el sistema y permita enfrentar con un mandato claro los procesos de cambio que se están desarrollando en el país.

## 7.2 Financiamiento estatal para actores políticos

- Mantener el financiamiento estatal a las organizaciones políticas como un compromiso del Estado con la democracia, dirigiéndolo, con especial énfasis, hacia el fortalecimiento de su capacidad propositiva y de capacitación.
- El destino de los recursos que recibe el sistema de partidos políticos debe cubrir el funcionamiento y el cumplimiento de las funciones del sistema: intermediación, representación y educación. La legislación boliviana impide que los partidos utilicen fondos públicos para su funcionamiento permanente, incentivando a los mismos a que se agrupen y establezcan contacto con la ciudadanía sólo en época electoral. Las funciones de intermediación, representación y educación son esenciales a la definición misma de partido político, por lo que deben ser garantizadas desde el Estado, bajo estrictos controles por parte de la autoridad electoral.
- El financiamiento público para las organizaciones políticas tiene una directa incidencia en expresión plural de ideas, por lo que es necesario que se consensúe un sistema de distribución que facilite el surgimiento de nuevas opciones y que a la vez no incentive la proliferación de actores políticos con el único fin de recibir recursos públicos, con el riesgo de reducir los niveles ya bajos de representación.

- Socializar los resultados de la fiscalización efectuada por la CNE, en cumplimiento de la ley, a través de la definitiva puesta en marcha del componente web del sistema informático de rendición de cuentas partidarias, tanto en años electorales, como no electorales, correspondientes a fondos públicos y privados, desarrollado por la CNE con el apoyo de la cooperación internacional, de manera tal que cualquier ciudadano pueda verificar estas cuentas.

## 7.3 Pluralismo y competencia interpartidaria

- Evitar los extremos correspondientes a exceso de oferta electoral desideologizada o hegemonías de partidos únicos revisando las barreras de entrada al sistema, de modo que se promueva la pluralidad pero incentivando la democratización interna de las organizaciones existentes, de modo tal que los nuevos liderazgos puedan encontrar espacios de expresión, participación y toma de decisión en los partidos vigentes, limitando las coaliciones gubernamentales que concentren hasta dos tercios de la votación en el Parlamento.
- Ante la similitud de funciones, beneficios y obligaciones que tienen los tres instrumentos de representación que consagra la Constitución Política del Estado, se sugiere revisar la necesidad de mantener esta tríada o dentro de una lógica descentralizadora promover la creación de partidos nacionales, departamentales y locales, con diferentes requisitos de ingreso al sistema.
- Proteger la capacidad de presentar propuestas coherentes con la ideología de las organizaciones, manteniendo listas partidarias con voto preferente para la elección de legisladores, tanto a nivel nacional, como departamental.

## 7.4 Servicio civil, funcionarios y servidores públicos

- Mantener una clara diferencia entre Estado, Gobierno y Partido que evite la toma de cargos públicos por parte de los dirigentes o militantes de las organizaciones políticas como parte de un botín electoral; sobre todo, en momentos donde la mayoría de las organizaciones promueve el crecimiento del Estado.
- Brindar coherencia a toda la normativa legal vigente que regula al servidor público, creando un verdadero Régimen de Servicios Civil eficiente que incida positivamente en el establecimiento y evaluación de funcionarios capacitados en la formulación y ejecución de reformas pro-pobres de largo plazo.

## 7.5 Autonomías subnacionales

- Garantizar coherencia entre el modelo autonómico, que devenga del debate Constituyente, y el sistema partidario, con la finalidad de que éste pueda calzar y convertirse en verdadero instrumento de intermediación, agregación y generación de liderazgos y gerentes públicos.

## 7.6 Sistema electoral

- La toma de decisiones y elección de liderazgos debe fomentar el cumplimiento de preceptos democráticos en cada actor de mediación (sistema de partidos políticos y organizaciones sociales). Para ello, se recomienda fomentar y apoyar campañas de socialización y consolidación de cultura democrática en general, y capacitación y fortalecimiento organizacional en particular para los actores miembros del sistema de partidos políticos.
- Instituir la segunda vuelta electoral con votación popular para el Presidente de la República, en caso de que ninguna organización política alcance más del 50% de la votación. Con esto se promoverían alianzas electorales programáticas que favorezcan la gobernabilidad pero que cuenten con la legitimación ciudadana.
- Promover la discusión programática e institucionalizar los debates entre los candidatos con mayor oportunidad, organizados por entes especializados en la materia y que gocen de la credibilidad de los actores políticos y de las autoridades electorales.
- Establecer mecanismos de sanción al incumplimiento de la oferta electoral, como elemento de defensa de los derechos de los ciudadanos.

## 7.7 Mecanismos de diálogo permanente

- Instituir al Diálogo Nacional como un escenario permanente de debate, discusión y generación de consensos sobre estrategias de desarrollo nacional y de reducción de la pobreza, con especial participación de los partidos políticos como organizaciones llamadas a generar visiones de país y a ponerlas en marcha en gestión de gobierno o en oposición.

## 7.8 Compromiso de la cooperación internacional

- Convencidos de que la reducción de pobreza no es un asunto exclusivamente técnico, sino también político, la cooperación internacional debe coadyuvar en la capacitación y fortalecimiento de las organizaciones políticas y de sus relaciones con la ciudadanía, como instrumento de democratización y generación de oferta electoral seria, creíble, ejecutable y sostenible en el tiempo, orientada al cumplimiento de las metas de reducción de pobreza.

## BIBLIOGRAFÍA


Arias, Omar y Magdalena Bendini. 2006. "Evaluación de la pobreza en Bolivia: sentando las bases para un crecimiento a favor de los pobres", en: *En breve*, Nº 89, mayo 2006. Banco Mundial.

Ayo, Diego. 1999. *La participación popular. Avances y retrocesos democráticos en Bolivia.* CEBEM, cuadernos de investigación.

Banco Mundial. 2000. *Del padrinazgo al Estado Profesional. Análisis de la situación institucional y de gobernabilidad en Bolivia.* Washington: Banco Mundial. Informe Nº 20115-BO.

Blanes, José. 2000. *La descentralización en Bolivia: avances y retos actuales.*

Bolivia: Eliminación de financiamiento estatal a los partidos políticos. http://www.probidad.org/regional/legislacion/2002/085.html

"Bolivia's Political Party System and the promotion of pro-poor reform", en: *Síntesis Report*, march 2005.

Burgos, Germán. 2004. "¿Hacia el estado de derecho? Relato de un viaje inconcluso", en: *Bolivia: el desarrollo posible, las instituciones necesarias.* La Paz: Plural-IIG.

Cajías, Lupe. 2000. "Bolivia: del camino difícil al callejón oscuro", en: *Revista Nueva Sociedad*, Nº 169, pp 24-32.

Calderón, Fernando. 1988. "Cuestionados por la sociedad: Los Partidos Políticos", en: *Búsquedas y bloqueos.* La Paz: CERES.

Chua, Amy. 2003. *El Mundo en llamas. Consecuencias de la globalización.* Ediciones Sine Qua Non.

Comboni, Javier y Maria Félix Delgadillo. 1992. *La Política Fiscal en Bolivia y su relación con la política económica.* Ponencia presentada en: IV Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile: CEPAL, 27-30 de enero de 1992.

Comisión de Modernización del Honorable Consejo Municipal. 2005. "Gobernabilidad municipal más allá de las alianzas", en: *Cuadernos de Gobernabilidad Municipal* Nº 1.

Dávalos, Pablo (coor.) *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia.* Bs As: CLACSO.

fBDM. *Los Partidos políticos frente a la crisis.* Serie Temas de Reflexión y Debate, Nº 1, 2, 3, 4, 5.

Fundación Konrad Adenauer Stiftung. *Proyección de la Democracia boliviana al siglo XXI: ¿A reinventar principios e instituciones?* s/f.

Galindo, Mario y Fernando Medina. 1995. *Descentralización fiscal en Bolivia.* Santiago de Chile: CEPAL.

Gray-Molina, George (coautor). 1999. *La economía política de las reformas institucionales en Bolivia.* Washington: BID.

Grey Postero, Nancy. 1999. *Bolivia's Indígena Citizen: Multiculturalism in a Neoliberal Age.* Ponencia presentada en: American Anthropological Association Meetings, noviembre 1999.

Hofmeister, Wilhelm. 2004. *Reformas Políticas en América Latina.* KAS.

IDEA. 2004. *Partidos Políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio.* Lima: Ágora Democrática.

Laserna, Roberto. 2003. *Gobernabilidad democrática y reforma política en Bolivia.* Fundación Milenio. Documento preparado para la Fundación Konrad Adenauer (Brasil).

Linera, Álvaro et al. 2005. *Democracia en Bolivia. Cinco análisis temáticos del Segundo Estudio Nacional sobre Democracia y Valores Democráticos.* La Paz: Corte Nacional Electoral.

Mayorga, Rene. 1991. *Democratización y Modernización del Estado en Bolivia.* La Paz: CEBEM.

Mesa G., Carlos (coautor). 1983. *Manual de Historia de Bolivia.* La Paz: Gisbert.

Ministerio de Salud y Deporte. 2006. *Situación de Salud, Bolivia 2004*. Serie: Documentos de Divulgación Científica.
— Estadísticas: 1995, 1996, 1997, 1998, ASIS 2003, 2004.

Morales, Juan Antonio. *Reforma estructurales y crecimiento económico en Bolivia.* 1991. Instituto de Investigaciones Socio Económicas. Documento de trabajo. Abril.

Organización Panamericana de la Salud. 2002. *Boletín Epidemiológico.* Vol. 23 Nº 3, septiembre.

Pereira, Rodney y Wilson Jiménez. *Políticas Macroeconómicas, pobreza y equidad en Bolivia.* BID.

PNUD. 2005, 2004, 2003, 2002, 2000, 1998. Informes Nacionales sobre Desarrollo Humano.

Valencia Vega, Alipio. 1998. *El Pensamiento Político en Bolivia.* La Paz: Editorial Juventud.

## Páginas web

UDAPE. Pobreza y distribución del ingreso en Bolivia entre 1999-2002

http://www.udape.gov.bo/revista/Pobreza-99-2002.pdf

— Presentación del Desempeño Económico al Tercer Trimestre de 2006 e Informe Especial Sobre Empleo, octubre 2000. http://www.udape.gov.bo

— Informe Económico y Social primer semestre 2006 y perspectivas.

http://www.udape.gov.bo

Pobreza y desigualdad en los municipios de Bolivia. http://www.udape.gov.bo

Instituto Nacional de Estadística (INE), estadísticas diversas:

Estructura de la población económicamente activa:

http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/piwdie1xx.exe/TIPO?Grupo=020301&D2=8&D3=

Tipo de cambio:

http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/Pcgi_tipo_cambio.htm

Línea de pobreza:

http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/piwdie1xx.exe/TIPO?Grupo=040601&D2=8&D3=

Necesidades básicas insatisfechas:

http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/piwdie1xx.exe/TIPO?Grupo=040602&D2=8&D3=

Desarrollo humano:

http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/piwdie1xx.exe/TIPO?Grupo=0407&D2=6&D3=

*La política y la pobreza en los países andinos*

# ESTUDIO DE CASO BOLIVIA

# LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR: UNA REFORMA PRO-POBRES EN BOLIVIA

## Estudio de caso Bolivia

JOSÉ LUIS EXENI R.

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante dos décadas, entre 1975 y 1995, la región más pobre de Bolivia, el norte de Potosí, recibió una inversión de alrededor de 500 millones de dólares. Contribuyeron a ello el gobierno nacional, la prefectura de Potosí, la alcaldía de Llallagua, la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), algunas cooperativas y otras empresas mineras, diversas ONGs, la Iglesia Católica y otras iglesias, la cooperación internacional, etc. Transcurrido dicho tiempo, los indicadores de pobreza en esa región se mantuvieron invariables.[1] ¿Qué había ocurrido? Era indudable que algo –o mucho– estaba fallando, y/o faltando, en la orientación que por entonces tenían las políticas y programas de lucha contra la pobreza. Emergió entonces, como necesidad, una evidencia irrefutable: la inversión de recursos sin una base territorial que identifique necesidades localizadas no genera resultados eficaces en la reducción de la pobreza y de la desigualdad en el país. Había que realizar un ajuste radical. Y ello fue lo que se hizo, precisamente, con la Ley de Participación Popular. De ese sustancial proceso de cambio impulsado en el horizonte de la descentralización nos ocuparemos, en una aproximación esquemática, en el presente estudio de caso. El propósito es analizar la relación entre el sistema político y una reforma pro-pobres en el marco del vínculo, más amplio, entre democracia y desarrollo.

[1] El dato ha sido proporcionado por Mario Galindo (entrevista), experto en temas de descentralización.

## 2. SÍNTESIS DE LA REFORMA

*Características*

La Ley 1551 de Participación Popular (del 20 de abril de 1994)[2] inauguró en Bolivia un proceso de amplio alcance definido como "descentralización vía municipios". En ese marco se inscribe en calidad de componente estratégico de la segunda generación de reformas trazadas para impulsar la modernización estatal. En tal sentido, si bien no fue concebida de manera explícita y específica como una reforma pro-pobres, se trata de un giro fundamental en el modo de diseñar y ejecutar políticas públicas, así como en la definición del ámbito territorial y de los sujetos de las mismas. Estamos, pues, ante una reforma que introduce elementos decisivos para la lucha contra la pobreza y la desigualdad en un país como Bolivia: la delimitación del territorio (el nivel municipal), la planificación participativa, los recursos locales de contraparte y el control social.

Ahora bien, ¿cuál es el objeto de la Ley de Participación Popular (LPP)? Como se establece con precisión en su primer artículo, esta norma reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular en Bolivia, articulando a las comunidades indígenas, pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales en la vida jurídica, política y económica del país. Procura mejorar la calidad de vida de los bolivianos, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, incorporando la participación ciudadana en un proceso de democracia participativa y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a los ciudadanos.

En cuanto a su alcance, la LPP establece avances sustanciales que bien pueden sintetizarse en las siguientes cinco definiciones normativas:

a) Reconoce personalidad jurídica a las comunidades y pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales.

[2] La Ley 1551 constituye uno de los tres ejes fundamentales del programa de gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) conocido como el "Plan de Todos". Los otros dos procesos de reforma impulsados en este período fueron: la capitalización (una modalidad de privatización) de las empresas estatales y la reforma educativa.

b) Delimita como jurisdicción territorial del gobierno municipal a la sección de provincia.
c) Amplía competencias e incrementa recursos en favor de los gobiernos municipales, a quienes transfiere la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro-riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla.
d) Establece el principio de distribución igualitaria por habitante de los recursos de coparticipación tributaria asignados y transferidos a los departamentos del país.
e) Reordena las atribuciones y competencias de los órganos públicos. Aaaa

*Resultados*

Si hubiese que hacer, en el presente, un balance de los principales resultados y logros de la Ley de Participación Popular, como proceso de reforma, tras doce años de aplicación, el inventario debiera señalar, al menos, los siguientes aspectos:

- Creación o, dado el caso, reconocimiento de 327 entidades territoriales, llamados municipios,[3] lo que implica un importante ordenamiento territorial en el país.
- Redistribución por población, entre los municipios, de recursos de coparticipación tributaria en un promedio de US$ 200 millones anuales. Antes de la medida, sólo 24 municipios recibían recursos, los otros prácticamente no existían.
- Establecimiento de normas de planificación participativa, lo cual impulsa la participación ciudadana en el desarrollo de sus regiones.
- Reconocimiento de las autoridades originarias y organizaciones tradicionales, que hasta entonces tenían legitimidad pero no legalidad, en más de 16 000 Organizaciones Territoriales de Base (OTB).

[3] Actualmente, existen 327 municipios e igual cantidad de gobiernos municipales en Bolivia. Este número fue variando desde el principio de la ejecución de la reforma. En abril de 2004, cuando se aprobó la LPP, los municipios eran 311.

- Conformación de 327 Comités de Vigilancia, uno por municipio, como instancias de la sociedad civil encargadas de controlar el uso de los recursos económicos[4] por parte de los gobiernos municipales.
- Establecimiento de metodologías y normas municipales para el proceso.
- Aprobación y ejecución de, al menos, 230 políticas públicas municipales, que tienen impactos susceptibles de medición, desde el Seguro Único Materno-Infantil (SUMI), el Desayuno Escolar, hasta las mismas Juntas Escolares.
- Imbricación de los sectores sociales a nivel local con políticas públicas que antes no podían anclar institucionalmente en dicho nivel, y que se quedaban como proyectos, sin ser sostenibles.
- Ejecución en el nivel municipal de, aproximadamente, el 60% del total de la inversión pública.
- Incorporación de campesinos e indígenas en el poder local a través de su elección como alcaldes y concejales.[5]
- Constitución del movimiento asociativo municipal, plasmado en la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia), en sus nueve asociaciones departamentales y en la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL).

Tenemos, pues, un nutrido inventario de resultados que apunta a una drástica mejora, a nivel local, de la legitimidad, la participación y la calidad de la representación política. Todo ello, con importantes efectos en la implementación de políticas públicas orientadas al desarrollo y, de manera especial, a la lucha contra la pobreza, sobre todo en municipios rurales del país. Sin embargo, todavía subsisten algunas limitaciones, ya que se trata de un proceso con errores e insuficiencias, lo que forma parte de las asignaturas pendientes y retos futuros. En ese sentido, algunos de los problemas señalados por los críticos de la reforma son la dispersión en la inversión pública, la insuficiente inversión en capital humano, los persistentes problemas en materia de eficiencia de los gobiernos municipales y la todavía incipiente vigilancia ciudadana de la gestión pública.

---

[4] Fruto de este control social se ha logrado algo inédito en nuestra historia republicana: haber llevado sus denuncias hasta el Senado, Contraloría e instancias judiciales, hasta lograr sentencia ejecutoriada y cárcel para, al menos, 17 funcionarios municipales (desde alcaldes, concejales, oficiales mayores y otros de nivel de dirección).

[5] Uno de los principales resultados obtenidos en los primeros comicios municipales con participación popular (1995) fue la elección de alrededor de 400 alcaldes y concejales indígenas, cifra que en la actualidad se ha cuadruplicado.

## 3. RESUMEN DEL PROCESO DE DISEÑO, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA REFORMA

La LPP (1994) conjuntamente con la Ley de Descentralización Administrativa (1995) configuraron el llamado "modelo boliviano de descentralización", que tuvo como antecedente, al menos, a tres procesos de aprendizaje y de acumulación de larga data: i) la experiencia de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (creadas en los años setenta) y de organizaciones no gubernamentales en materia de desarrollo local; ii) las demandas de participación de los pueblos indígenas y originarios, juntas de vecinos y otras organizaciones sociales con base territorial; y, iii) el avance del itinerario de descentralización en el escenario latinoamericano.

De manera específica, el proceso de participación popular en Bolivia forma parte de un impulso estatal orientado a la distribución de poder político y económico desde el nivel central hacia niveles subnacionales (en este caso los municipios). Converge así con una ya añeja demanda de descentralización impulsada desde las regiones, bajo la premisa de que el centralismo es un impedimento para el desarrollo y, por tanto, debe superarse. El principio fundamental radica en el convencimiento de que la mayor proximidad de la estructura estatal con el ciudadano mejora y amplía las posibilidades de resolver los problemas de la colectividad con participación ciudadana y en un horizonte de desarrollo local. En ese sentido, podemos sostener que el proceso de participación popular en Bolivia se produjo sobre la base de una demanda estructural en el país y dentro de una coyuntura favorable de cambio que, con la decisión política del entonces Presidente Sánchez de Lozada, dieron lugar a la conformación de un equipo de trabajo que tuvo a su cargo el impulso de esta reforma.

### *El proceso*

El proceso de diseño de la Ley de Participación Popular tiene como antecedente principal la incorporación del tema en el "Plan de Todos", plataforma de campaña con la cual el candidato del MNR, Gonzalo Sánchez de Lozada, ganó las elecciones generales realizadas en junio de 1993.[6] Inmediatamente después de los comicios, el ya electo Presidente organizó "comisiones de trabajo" para avanzar en la

elaboración del plan de gobierno. Una de esas comisiones era la de participación popular, que estuvo conducida por Luis Lema, dirigente del MNR, estrecho colaborador de Sánchez de Lozada e impulsor de la descentralización en el país. Esta comisión[7] trabajó hasta fines de julio y definió un planteamiento aún general pero ya importante para el proceso de participación popular. El resultado de su labor fue debatido por un panel de expertos internacionales convocados para diversos temas; en especial, económicos.[8] Así pues, cuando el nuevo gobierno inició sus funciones el 6 de agosto de 1993, la reforma que aquí nos ocupa ya contaba con un primer diseño elaborado por un equipo político y de especialistas, pero sin ninguna discusión todavía con otros actores políticos o sociales.

Una vez que Sánchez de Lozada asumió la presidencia de la República pueden distinguirse algunos protagonistas relevantes. De este modo, una de las primeras medidas del nuevo gobierno fue la reestructuración orgánica del Poder Ejecutivo. Producto de ello, se crearon tres "súper ministerios": de Desarrollo Económico, de Desarrollo Sostenible y de Desarrollo Humano. Fue justamente este último: el flamante Ministerio de Desarrollo Humano, la instancia responsable de coordinar el diseño y discusión de la Ley de Participación Popular. Lo hizo bajo la dirección del empresario Fernando Romero, uno de los banqueros más importantes del país que, pese a ser independiente (pues no militaba en el MNR), era considerado el "número dos", luego de Sánchez de Lozada. La reforma contó con el decidido compromiso del Presidente y tuvo un equipo técnico de independientes seducidos por el escenario de cambio que, con el liderazgo del abogado cruceño Carlos Hugo Molina, trabajaron desde la Unidad de Participación Popular (UPAPO), expresamente constituida para impulsar este proceso.

---

6 Sánchez de Lozada ganó las elecciones presidenciales de 1993 con el 33,8 % de los votos. Su inmediato seguidor, Hugo Bánzer Suárez, del Acuerdo Patriótico ADN-MIR, apenas obtuvo el 21,4 % del respaldo electoral. Las otras fuerzas políticas relevantes en esos comicios fueron las neopopulistas CONDEPA y UCS, que obtuvieron el 14,5 y 14 %, respectivamente.

7 Participaron en la comisión, además de Lema, otros dirigentes políticos afines al nuevo proyecto de gobierno: Guillermo Justiniano, Antonio Sánchez de Lozada y María Inés Pérez de Castaños, del MNR; Miguel Urioste, del MBL, partido aliado del nuevo gobierno; Nicómedes Sejas, diputado por el MRTKL, partido del electo vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas; y Carlos Hugo Molina, abogado independiente.

8 Según narra Fernando Molina en *Historia de la Participación Popular*, dichos expertos fueron el norteamericano Jefrey Sachs, los esposos alemanes Zimmerman, el boliviano José Estensoro (ex presidente de YPF en Argentina), un británico de apellido Monighan (ligado a Margaret Thatcher) y técnicos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Sobre la base de esa plataforma organizativa, en los siguientes meses (de septiembre de 1993 a febrero de 1994), tuvo lugar una intensa labor de diseño, análisis comparado y debate interno, realizados por un equipo cerrado y casi "en secreto", hasta afinar la propuesta. Veamos algunos datos reveladores: se elaboraron 32 sucesivos proyectos (primero pensados como decreto supremo, luego como ley), que iban incorporando las discusiones y nuevos alcances para la reforma; el Presidente de la República y los miembros de la comisión se reunieron en 36 ocasiones, algunas de ellas con el gabinete completo; el equipo técnico trabajó 16 200 horas en la elaboración de la norma.[9] Fue, sin duda, un largo camino de diseño hasta lograr, en febrero de 1994, una versión final del proyecto que, con ligeros ajustes, fue aprobado por el Congreso Nacional en abril de ese año, dando a la Participación Popular el rango de Ley de la República.

## *El diseño*

Como hemos visto, la labor de diseño de la LPP, paradójicamente, se realizó sin ningún tipo de participación de los poderes públicos (en especial del Legislativo), de los sujetos comprendidos en la reforma, ni de actores de la sociedad civil u otras organizaciones vinculadas al tema. La difusión pública y la búsqueda de consensos en torno a la proyectada norma se hicieron cuando ya se contaba con un documento definido y acordado a nivel estratégico por un restringido grupo del Poder Ejecutivo. Se trató pues, en rigor –vale insistir con la paradoja–, de una reforma realizada "de arriba hacia abajo", esto es, desde el Estado hacia la sociedad. ¿Por qué se procedió con esa lógica tan restrictiva? Según los responsables del proceso, estaba claro para el Presidente Sánchez de Lozada y su entorno que se trataba de una reforma compleja y de amplio impacto, por lo cual se decidió "no abrir la válvula" con el fin de evitar que el proyecto naufragase o se distorsionase por la presión de actores corporativos con fuertes intereses en el asunto. Se estaba pensando, en especial, en los comités cívicos (en particular, el de Santa Cruz)[10] y en

[9] Los datos corresponden al ya citado libro de Molina M. (1997).

[10] Un ejemplo muy claro de la forma en que los cívicos veían el proyecto de participación popular se produjo cuando, a finales de noviembre de 1993, "se filtró" al Comité Pro Santa Cruz una copia de la séptima versión de la reforma, lo cual provocó una airada protesta y posterior denuncia, amplificada por los medios, en torno a un proyecto que, supuestamente, atentaba contra el avance de la descentralización en el país. Véase al respecto Molina M., 1997.

la Central Obrera Boliviana (COB), ambos opositores, por diferentes motivos, de esta reforma. En el caso de los cívicos, su cuestionamiento apuntaba al hecho de que la "descentralización vía municipios" constituía una forma de frenar la demanda de descentralización departamental.[11] Los sindicatos, por su parte, rechazaban esta reforma porque la consideraban contraria a los intereses populares.

Pero la aprobación de la LPP, en especial todo su armazón reglamentario, contó en una siguiente fase con la intervención directa de otros actores, en especial de aquellos que serían beneficiados por la Ley. Es así que, antes de su tratamiento legislativo en el Congreso Nacional, la reforma fue socializada y discutida con alcaldes, juntas de vecinos y algunos sindicatos, como la Confederación Sindical Única de Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Por otra parte, ya en el sistema político, se realizaron consultas y reuniones explicativas con los jefes y dirigentes de partidos con representación parlamentaria, así como con algunos senadores y diputados, tanto del oficialismo (MNR-MBL-UCS), como de la oposición (ADN-MIR-CONDEPA), con el fin de conseguir su respaldo como aliados del proceso de participación popular.

En todo caso, debido a que la coalición de gobierno tenía una cómoda mayoría parlamentaria,[12] la fase de aprobación congresal de la LPP, en sus diferentes instancias (primero en las comisiones pertinentes del Legislativo, y luego en las plenarias de cada Cámara en sus estaciones en grande y en detalle), tuvo un tratamiento expedito, con el resultado de su sanción legislativa, con muy pocas modificaciones, y posterior promulgación como Ley 1551 del 20 de abril de 2004. Se daba paso así a una de las tres reformas fundamentales del gobierno de Sánchez de Lozada (las otras dos, como ya señalamos, fueron la de Capitalización y la de Reforma Educativa),[13]

---

[11] Es evidente que la LPP de algún modo frenó la exigencia regional por una descentralización profunda, la cual pasó a segundo plano como necesidad de "hacer algo" con el nivel meso (intermedio entre lo nacional y lo local). Esta demanda dio un salto sustancial con la elección directa de prefectos (diciembre de 2005) y con el referéndum por las autonomías departamentales (julio de 2006).

[12] El MNR, partido del Presidente, conformó dos alianzas parlamentarias y de gobierno: el "Pacto por la Gobernabilidad" con Unidad Cívica Solidaridad (UCS), del líder populista Max Fernández; y el "Pacto por el Cambio" con el Movimiento Bolivia Libre (MBL), de centro izquierda. De ese modo, el gobierno de Sánchez de Lozada consiguió una holgada mayoría parlamentaria oficialista de 18 de los 27 senadores y 79 de los 130 diputados.

[13] Es importante señalar que la reforma educativa en Bolivia se inició antes del gobierno de Sánchez de Lozada, pero éste la impulsó como una política central de su "paquete de cambios".

las cuales estaban en el centro del nuevo proyecto modernizador impulsado desde el Estado. Reformas que, desde la oposición (principalmente sindical), fueron rechazadas con el curioso calificativo de "leyes malditas". Se iniciaba así la ejecución, en el horizonte de un anhelo descentralizador de largo aliento, de una de las reformas más importantes implementadas en Bolivia cuyo objetivo final era distribuir el poder político y económico (a nivel local) y, por esa vía, generar mecanismos de participación para impulsar el desarrollo y la lucha contra la pobreza.

### *La ejecución*

Uno de los principales desafíos que enfrentó la implementación de la LPP fue asumir desde el Estado la magnitud operativa que implicaba, en términos de ejecución, esta reforma. Para ello, se dio un importante salto cualitativo en la estructura del aparato estatal con la creación de la Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP), entidad que fue conducida desde su creación (en mayo de 2004) por Carlos Hugo Molina, uno de los más activos impulsores, como hemos visto, de este proceso de cambio. La SNPP, que tenía rango de viceministerio, sustituyó a la UPAPO, concebida sólo como unidad de asesoramiento.

En ese marco, la primera fase de implementación de la LPP se concentró en la entrega de documentos de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), consideradas como sujetos de la participación popular; en la constitución de los aspectos territoriales de los municipios, que en principio fueron 311; la organización de los Gobiernos Municipales; la elaboración de los primeros reglamentos; la definición de la distribución de recursos; el establecimiento de los Planes Operativos Anuales (POA) y la planificación participativa como medio de organización del gasto de estos recursos; el impulso sostenido de acciones de capacitación.[14] Por otra parte, con el fin de compatibilizar los procesos de cambio en curso, se ajustaron los mecanismos de la reforma educativa y del nuevo modelo sanitario a la realidad de la participación popular. Ello implicó la transferencia de competencias a los gobiernos municipales.

[14] Una estimación al año 2000 señalaba que se había gastado US$ 120 millones en capacitación, lo que indica que es el proceso de cambio que más dinero destinó a la capacitación de entidades públicas (gobiernos municipales) y a organizaciones de la sociedad civil (en especial, a los recién creados comités de vigilancia).

Pero la implementación de la Ley de Participación Popular, sobre todo en su primera fase, también implicaba asumir otros dos importantes retos: lograr el apoyo informado de la ciudadanía a la reforma y, así, superar la oposición movilizada contra las "leyes malditas". Para tal efecto, se realizaron amplias acciones de comunicación e información como la cruzada radial (en emisoras locales y comunitarias), desarrollada en cerca de 70 municipios. Bajo la premisa de que un proceso de "descentralización radical" como la participación popular debía contar con acciones descentralizadas de comunicación, se realizaron también cientos de talleres en todo el país con el propósito de socializar las características y beneficios de la LPP.

**LOS HITOS DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR** [15]

SÍNTESIS DE LOS MOMENTOS MÁS IMPORTANTES DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN INICIADO EL 20 DE ABRIL DE 1994

*1994 Ley de Participación Popular.* Descentralización del Estado mediante la Ley de Participación Popular. Se crean los municipios en todo el territorio nacional, gestión territorial sobre la base de la participación y decisión de organizaciones de base, control social y planificación local del desarrollo. Reasignación de los recursos nacionales transfiriendo al nivel local los recursos públicos.

*Ley de la Reforma Educativa.* Basada en la educación intercultural-bilingüe y la participación popular. Asigna competencias en educación a los municipios, crea la estructura de la educación basada en la Participación (juntas escolares, juntas de núcleo, juntas distritales, el Consejo Nacional de Educación y el Congreso Nacional).

*Creación de la Asociación de Municipios de Santa Cruz.* Surgen las asociaciones departamentales municipales que darán origen a la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia.

*1995 Ley de Descentralización Administrativa.* Delega funciones administrativas a las Prefecturas departamentales con el objetivo de mejorar la eficiencia de los servicios públicos y promover el desarrollo de las regiones.

[15] Fuente: En la Red Municipal. (http://www.enlared.org.bo)

*Modificación a la Constitución Política del Estado.* Para volverla acorde con la Participación Popular. *Elecciones Municipales 1995.* Primeras elecciones municipales en la era de la Participación Popular. Se incrementa a cinco años la duración de la gestión, que anteriormente era de dos años.

*1999 FAM Bolivia.* Creación de la Federación de Asociaciones Municipales en el Primer Congreso de Asociaciones.
*Ley de Municipalidades. Elecciones municipales 1999.*

*2000 Diálogo Nacional.* Se define que los recursos del Diálogo 2000 sean administrados por los municipios. Recursos HIPC para los municipios.
*Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza.*
*Política Nacional de Compensación.* Distribución de recursos a los municipios por el criterio de pobreza.
*Readecuación de los Fondos Nacionales.* Mediante el FPS (Fondo de Previsión Social).

*2003 Ley SUMI.* Atención de salud a las madres y niños menores de cinco años con recursos municipales.
*DILOS.* Creación de los Directorios Locales de Salud (DILOS) como máxima autoridad de salud en el municipio.
*Ley de creación de la Escuela Nacional de Gobierno y Centro de Capacitación Municipal.*

*2004 Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas.*
*Ley del Referéndum.*
*Elecciones Municipales 2004.*
*Diálogo Nacional Bolivia Productiva.*

*2005 Ley de Hidrocarburos.*
*Decreto Supremo 28421.* Recursos del IDH (impuesto directo de hidrocarburos) para municipios.

*2006 Ley del Seguro de Salud del Adulto Mayor.*

## 4. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES Y FACTORES QUE INTERVINIERON EN LA REFORMA

El diseño y la implementación de una reforma como la LPP en Bolivia requieren del concurso de un conjunto de actores relevantes, tanto individuales como colectivos, que hacen posible el desarrollo del proceso. Para los propósitos del presente estudio de caso nos interesa, de modo específico, identificar los factores que posibilitaron la aprobación y ejecución de la norma. En este sentido, se supone que existe una importante correlación entre los protagonistas, condiciones y características del sistema político y el impulso de políticas públicas que contribuyan a superar, en nuestros países, los persistentes y estructurales problemas de desigualdad, pobreza y exclusión. En otras palabras: que la calidad de la democracia y la construcción de la gobernabilidad requieren acciones que no se limiten a las reglas y procedimientos, sino que den cuenta de su desempeño en términos de resultados. Veamos entonces los actores y factores que intervinieron en el proceso de participación popular en Bolivia.

### *La ejecución*

Sin duda, son muchos y diversos los sujetos que intervinieron, tanto en el proceso de diseño, como en la aprobación y posterior ejecución, en sus diferentes etapas, de la Ley 1551 de Participación Popular. El inventario, por ello, es extenso. Empero, para nuestros objetivos, resulta de mayor utilidad identificar con precisión cuáles fueron los actores estratégicos de la reforma y plantear algunas consideraciones respecto de su desempeño.

*El Presidente de la República:* Hay acuerdo en reconocer que la LPP encontró en el entonces Presidente de la República, Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), a uno de sus más comprometidos impulsores. Testimonio de ello son las 300 horas que le dedicó personalmente, en 36 reuniones de trabajo, a discutir y analizar el tema con el equipo técnico encargado del diseño de la reforma. Conocido por su excesiva centralización en la toma de decisiones "no delegaba nada", el Presidente tuvo una decisiva participación en la implementación de este proceso de cambio. Para el efecto puso dos condiciones: "que se haga un proceso radical de descentralización política y económica y que tal proceso sea irreversible".[16]

*La Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP):* Existe evidencia de que el trabajo y la convicción del equipo técnico dirigido por Carlos Hugo Molina fue determinante para el diseño y la ejecución de la reforma. Los testimonios al respecto son elocuentes en términos del compromiso demostrado por este grupo de profesionales independientes. Primero, desde la comisión de trabajo post-electoral; luego, en la Unidad de Participación Popular y, más adelante, desde la Secretaría Nacional, este equipo impulsó el proceso tanto en sus aspectos técnicos como en sus componentes más políticos. Contaba para ello con relativa autonomía de gestión tanto respecto de las otras reparticiones del Poder Ejecutivo como, en especial, frente al partido por entonces hegemónico en el gobierno: el MNR. Se trata, entonces, de un caso de gente no vinculada directamente con el sistema político que, sin embargo, desarrolló la reforma desde la estructura estatal. Intervinieron también, en diferentes etapas y modalidades, los ministerios sectoriales pertinentes, así como las prefecturas departamentales.

*El Congreso Nacional:* La participación del Congreso Nacional puede observarse desde la perspectiva de la adscripción realizada por los parlamentarios de la coalición multipartidaria oficialista (MNR-UCS-MBL) a la LPP. No estamos, pues, ante un actor protagónico de la reforma, pero sí podemos verlo como una suerte de agente normativo que viabilizó el cambio, a veces, sin entenderlo, en especial en la fase de tratamiento congresal del proyecto de ley y en su aprobación correspondiente. Es importante señalar además que, a diferencia de otras reformas, la participación popular contó con el respaldo de senadores y diputados de la oposición, toda vez que se trataba de un avanzado proceso para descentralizar el poder.

*Los sujetos de la Participación Popular:* Sin duda, la participación popular no hubiese sido posible, en su implementación, sin la estrecha presencia de los llamados "sujetos de la participación popular". Me refiero, en especial, al trabajo realizado por los alcaldes y concejales electos en los comicios municipales de 1995. Y también, de manera creciente, al impulso recibido por los actores sociales organizados a nivel local, que tuvieron la responsabilidad de conformar los comités de vigilancia en cada municipio, sin recibir por ello remuneración alguna. Y es fundamental

[16] El testimonio corresponde a otro protagonista central de la reforma: el abogado Carlos Hugo Molina, secretario nacional de participación popular durante el período 1993-1997.

asimismo el concurso de las más de 14 000 Organizaciones Territoriales de Base que, con apego a sus "usos y costumbres", se apropiaron de la participación popular en todo su alcance. Deben mencionarse aquí, en particular, a los pueblos indígenas y originarios, así como a las juntas de vecinos.

*Otros actores:* No puede dejar de mencionarse la acción de otros actores que, si bien no tuvieron un rol estratégico, fueron parte del proceso de implementación de la LPP. Son relevantes los organismos de cooperación internacional que respaldaron el proceso, así como diferentes organizaciones no gubernamentales que trabajaron con la sociedad civil. Es al menos llamativo que los medios de comunicación no hayan tenido un protagonismo en este proceso, aunque fueron de mucha utilidad como instrumentos al servicio de lo que desde la SNPP se denominó "Comunicación sin Centro".[17]

## *Los factores*

¿Cuáles fueron los factores principales, en el sistema político, que incidieron en la aprobación de la LPP como reforma orientada a la lucha contra la pobreza en Bolivia? ¿Cómo influyeron en el diseño y posterior implementación de este proceso de cambio en democracia? ¿De qué modo estos factores, ya sea como inductores, ya como constreñimientos, contribuyeron a generar un escenario propicio de gobernabilidad para la ejecución de dicha reforma? Propongo explorar tres factores y su interrelación en el marco del modelo boliviano de "democracia pactada".[18]

*El sistema electoral:* En el marco del proceso de reforma político-institucional, en Bolivia, se adoptó un sistema electoral mixto que combinaba reglas mayoritarias con reglas de representación proporcional. Así tenemos las llamadas reglas de un solo ganador para la elección de Presidente y Vicepresidente (mayoría absoluta) y para la elección de senadores y diputados uninominales (mayoría relativa); así

---

[17] Véase la publicación con el mismo título: *Comunicación sin centro*, donde se sistematizan las principales experiencias y logros en materia de información tanto masiva como, en especial, interpersonal y grupal, en relación al proceso de participación popular en Bolivia. SNPP (1997).

[18] La democracia pactada en Bolivia tiene que ver con la sucesiva formación de gobiernos mayoritarios de coalición cuyo principal mérito fue garantizar umbrales mínimos de estabilidad bajo el imperativo de las reformas político-institucionales.

como las reglas de múltiples ganadores (representación proporcional) para la elección de diputados plurinominales.[19] A ello se añade tres importantes tendencias del comportamiento electoral boliviano: la dispersión, la volatilidad y la regionalización del voto. El resultado para el período 1982-2002 ha sido la ausencia de ganadores con mayoría absoluta de votos y, por tanto, la conformación de bancadas parlamentarias minoritarias, lo que generaba la necesidad de pactar para la toma de decisiones.

*El sistema de partidos:* Luego de una etapa inicial de atomización de la representación política, el sistema de partidos en Bolivia adoptó una pauta de pluralismo moderado con la existencia de tres a cinco partidos "que cuentan". Para el período de referencia, el multipartidismo boliviano tuvo en su núcleo a una tríada de partidos tradicionales: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), de Paz Estensoro y luego Sánchez de Lozada; Acción Democrática Nacionalista (ADN), de Bánzer Suárez y más adelante Jorge "Tuto" Quiroga; y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), de Jaime Paz Zamora. Estos tres partidos concentraban más de dos tercios de la votación y convergieron en torno a dos ejes: la democracia representativa y el neoliberalismo económico. Contaron en los noventa con el respaldo de dos fuerzas políticas neopopulistas: Conciencia de Patria (CONDEPA) y Unidad Cívica Solidaridad (UCS).[20]

*El régimen de gobierno:* Como el resto de los países de la región, Bolivia ha adoptado desde su fundación republicana un régimen de gobierno presidencialista, en el cual la figura del Primer Mandatario, elegido directamente por votación popular, adquiere amplia centralidad en la toma de decisiones colectivas. La experiencia boliviana resultante del proceso de democratización tiene una importante especificidad que tiene que ver con la ya mencionada "democracia pactada", esto es, la conformación de coaliciones de gobierno.[21] Se habla, así, de un presidencialismo

---

[19] Para el análisis de las reglas de elección y su incidencia en los resultados véase la reflexión comparada planteada por Josep Colomer en su libro *Instituciones políticas* (2002). Respecto al comportamiento electoral en Bolivia puede consultarse el estudio de Salvador Romero titulado *Geografía electoral en Bolivia* (2005).

[20] Este sistema se derrumbó a partir de los comicios de 2002, con la irrupción electoral del Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales, que planteó un escenario de pluralismo (ideológicamente) polarizado, así como un fuerte e irreversible cuestionamiento "anti-sistémico" desde la política en las calles.

[21] Bolivia se caracteriza por una modalidad de elección congresal del Presidente y Vicepresidente de la República en caso de que ninguno de los candidatos haya obtenido el cincuenta por ciento más uno en la votación popular, lo cual ha ocurrido sucesivamente en las

de coalición. La importancia de esta modalidad es que permite superar el siempre temible riesgo del presidencialismo consistente en la parálisis y bloqueo institucional, sobre todo en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Es así que las sucesivas coaliciones mayoritarias (desde 1985) canalizaron todo el conjunto de reformas de primera y de segunda generación en Bolivia.

La convergencia de estos factores de diseño institucional, comportamiento electoral y desempeño de los actores políticos relevantes ha dado lugar en Bolivia, durante un prolongado período (1985-2003), al establecimiento de un sistema político asentado en coaliciones multipartidistas "sistémicas". Se lo hizo con estabilidad política, cierto, pero a costa de un enorme déficit en materia de legitimidad y de eficacia. Sobre todo cuando las coaliciones partidistas se convirtieron en mecanismos para la distribución de cuotas de poder en el Estado. Además, se malentendió la gobernabilidad como algo restringido a las instituciones políticas y, peor aún, a la relación entre el Gobierno y el Congreso Nacional, sin considerar los ámbitos económico y social ni tampoco las dinámicas de movilización extra-institucional (y a veces anti-sistémica) que se producían "más allá de las instituciones". La ventaja, si así podría llamarse, del proceso de participación popular es que fue ampliamente asumido por los actores territoriales que hicieron de esta reforma, como se había pedido, algo irreversible, más allá de la posterior crisis del sistema político, del modelo de democracia pactada, del modelo neoliberal y del sistema de representación política.

## 5. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

Realizar un balance del proceso de participación popular como política pública y plataforma para la lucha contra la pobreza en Bolivia, más allá de sus resultados objetivos (ya señalados en el punto 1), implica pensar el modo en que esta reforma ha contribuido a la superación no sólo de limitaciones institucionales, que son importantes, sino también en la resolución de problemas más bien

elecciones generales de 1980, 1985, 1989, 1993, 1997 y 2002. Esta particularidad del sistema electoral boliviano, bautizada como "presidencialismo parlamentarizado", se interrumpe en los comicios de 2005 con el inédito triunfo de Evo Morales (MAS) por mayoría absoluta (54%) de votos.

estructurales que, precisamente, tienen que ver con la pobreza y la desigualdad. En ese sentido, algunas de las lecciones aprendidas y recomendaciones en torno a la LPP, pueden ser las siguientes:

## *Algunas lecciones aprendidas*

*Sostenibilidad como premisa:* La primera lección aprendida tiene que ver con la condición ineludible de sostenibilidad de la reforma. El principio es que la implementación de la norma no debiera estar sujeta a coyunturas políticas ni escenarios propicios de gobierno ni, menos, depender de la voluntad de sus impulsores. En el caso que nos ocupa es evidente que no puede haber desarrollo local sin que los gobiernos municipales intervengan y generen las condiciones para lograr que tal desarrollo sea sostenible y sin la participación de los actores locales.

*El principio de convergencia:* El municipio por sí solo no es suficiente para la lucha contra la pobreza. Se requieren esfuerzos agregados en un nivel intermedio más sólido. Para ello es fundamental contar con una visión estratégica de alcance regional y nacional. Es importante también evitar el riesgo de caer en un "fetichismo o fundamentalismo municipalista".

*Invertir para la gente:* No se puede ni se debe manipular políticamente la inversión pública, mucho menos en el nivel local. En doce años de vigencia de la LPP se tienen indicadores muy pobres de inversión concurrente entre el nivel local y el departamental. Ello demuestra que las Prefecturas invierten en conjunto con los gobiernos municipales, en especial donde hay afinidad político-partidaria, y no en función de los beneficios de la población.

*No al asistencialismo, bienvenido el desarrollo:* No se puede luchar contra la pobreza con una lógica asistencial, de subsidio permanente. Se requiere una fuerte plataforma de desarrollo local y regional a fin de impulsar políticas que modifiquen la estructura socioeconómica y no sólo se limiten a medidas parciales anti-pobreza.

*Mejor control:* Se debe mejorar la relación entre control social y control gubernamental, ya que de lo contrario la población se siente castigada por la congelación de cuentas y no así los autores del hecho doloso.

*Cambiar las mentalidades:* Es fundamental la creación de mecanismos que atenúen la fuerte lógica patrimonial y rentista con la cual se desarrolla la distribución y uso de los recursos.

*Cuidado con el centralismo:* Las autonomías departamentales surgen como lección aprendida porque las prefecturas que actúan como correa de transmisión del centralismo y de la intervención del Gobierno central en los gobiernos municipales entorpecen y no facilitan el desarrollo de la participación popular. Es fundamental que el centralismo del nivel nacional respecto de los departamentos no se reproduzca en las capitales de departamento respecto de las provincias y municipios.

## *Algunas recomendaciones*

La LPP ha logrado establecer la base territorial para que se puedan destinar recursos de acuerdo con necesidades localizadas y, por tanto, no como se hacía antes de ella: invertir recursos a ciegas, sin tener claro en dónde, en qué rubros ni en qué cantidades. Este aprendizaje constituye un componente central de cualquier proceso de descentralización o de autonomía territorial. Por ello, debiera considerarse como un aspecto prioritario a la hora de definir competencias (nacionales, regionales y municipales), desconcentrar funciones y distribuir recursos económicos.

Es fundamental considerar que, tanto los avances, como los límites de procesos de reforma, en el caso de la participación popular, en especial en un país como Bolivia, tienen una estrecha vinculación con algunos problemas estructurales que pueden facilitar o dificultar el cambio. Me refiero de manera especial a tres factores: i) la cultura política, con fuertes componentes todavía autoritarios; ii) la mala calidad de la educación pública, lo que sin duda limita la gestión pública y el control social; y, iii) la permanente búsqueda de rentas por parte de los grupos de poder y organizaciones de la sociedad civil en su relación con el Estado (persistencia de una práctica rentista, de prebenda y de clientelismo).

Resulta de especial importancia considerar que una reforma logra consolidarse entre la población beneficiada si ésta se apropia de la misma y se involucra directamente en su ejecución. Aunque el diseño de la reforma (como en este caso) se haya restringido a un grupo de políticos y especialistas, no puede concebirse su

implementación sostenible sin el concurso de los diferentes actores sociales e institucionales vinculados al proceso. Por ello, es relevante la experiencia de la Participación Popular en Bolivia, pues logró no sólo el interés, sino, en especial, la visibilización y reconocimiento de un conjunto de organizaciones y actores que pronto se convirtieron en una suerte de garantes de la continuidad de la reforma.

Por otra parte, en el marco del debate sobre las autonomías departamentales, surge la necesidad de recomponer el denominado "modelo boliviano de descentralización", que descentraliza el nivel local-municipal y desconcentra el departamental. Es fundamental que ambos niveles se descentralicen en una estructura más bien compuesta que simple. Sea a través de un régimen autonómico, sea mediante un Estado altamente desconcentrado, parece necesario asumir que el saludable principio del poder compartido debe necesariamente conciliarse con el principio del poder coordinado, con sólidos "equilibrios de convivencia" entre los niveles nacional-central, regional-departamental y local-municipal.

Finalmente, y sobre todo pensando en el proceso constituyente que se está impulsando en Bolivia, es de gran relevancia considerar la experiencia de la LPP como un proceso que ha logrado impulsar, e incluso institucionalizar, experiencias de participación ciudadana, por una parte, y de democracia directa, por otra. Ello en el marco de algo sustancial para avanzar en la anunciada "refundación" del país, esto es, la necesidad de implementar mecanismos y espacios públicos interculturales que no sólo reconozcan la diversidad, sino que posibiliten la construcción de núcleos comunes entre diferentes.

## LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN CIFRAS [22]

CAMBIOS DE LA REALIDAD MUNICIPAL A PARTIR DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS (CENSOS DE 1976, 1992 Y 2001)

| | Censo 1976 | Censo 1992 | Censo 2001 |
|---|---|---|---|
| **Incremento anual de población urbana** | 42% | 58%. Crecimiento urbano de 1% anual | 0,4% de crecimiento anual |
| **Población rural** | 58% | 42%. Crecimiento rural de 0,09% | Crecimiento rural de 1,42% |
| **Población pobre (necesidades básicas insatisfechas)** | 85,5% | 70,9% Disminución intercensal promedio de 1,08% anual | 58,6%. Disminución intercensal promedio de 1,33% anual |
| **Municipios con necesidades básicas satisfechas** | | Santa Cruz de la Sierra y Cochabamba (Cercado) | 38 municipios |
| **Municipios antes de la Participación Popular** | 24 gobiernos municipales | 24 gobiernos municipales | 311 gobiernos municipales (actualmente 327) |
| **Recursos de coparticipación tributaria municipal** | | 63 millones de dólares anuales, sin restricciones ni condicionamientos para su uso | 166 millones de dólares |
| **Inversión municipal del total de la inversión pública nacional** | 1,9% de la inversión pública total | 1,9% de la inversión pública total | 29% de la inversión pública total |
| **Coparticipación tributaria municipal** | 10% | 10% | 20% |
| **Utilización de los recursos de coparticipación** | | El 92% solo en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz como ciudades | En todos los municipios |
| **Número de proyectos ejecutados en el ámbito municipal** | No más de 300 por año | No más de 300 por año | 70 000 proyectos en todo el país |
| **Elecciones Municipales** | Sólo en los centros poblados | Sólo en los centros poblados | En todos los municipios |

[22] Fuente: En la Red Municipal. (http://www.enlared.org.bo)

## BIBLIOGRAFÍA

Arias, Iván y Molina, Sergio. 1996. *De la nación clandestina a la participación popular*. La Paz: CEDOIN.

AA.VV. 1997. *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. Caracas: Nueva Sociedad-SNPP.

Colomer, Josep. 2002. *Instituciones políticas*. Barcelona: Arial.

Exeni, José Luis (ed.): *Democracia y participación popular*. La Paz: ILDIS-SNPP-CESU.

Medina, Javier. 1995. *La participación popular como fruto de las luchas sociales*. La Paz: SNPP.

Ministerio de Desarrollo Humano. 1996. *Legislación municipal*. La Paz, SNPP.

Molina M., Fernando. 1997. *Historia de la Participación Popular*. La Paz, SNPP.

Molina S., Carlos Hugo. 1997. "Participación popular y descentralización: instrumentos para el desarrollo", en: *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. Caracas: Nueva Sociedad-SNPP, pp. 39-44.

Romero B., Salvador. 2005. *Geografía electoral en Bolivia*. La Paz: FUNDEMOS.

SNPP. 1997. *Comunicación sin centro*. La Paz: SNPP.

— .1995. *Debate Nacional sobre la Ley de Participación Popular*. La Paz: SNPP.

2

*La política y la pobreza en los países andinos*

# INFORME NACIONAL COLOMBIA

# SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO:

## El caso de Colombia

ALFREDO SARMIENTO GÓMEZ y LUÍS JAVIER ORJUELA

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo del presente ensayo es presentar el panorama político y económico general de Colombia, identificar la agenda de lucha contra la pobreza del país, analizar el tratamiento que los partidos han dado a dicha agenda e identificar los factores del sistema político que pudieran incentivar o impedir reformas tendientes a la reducción de la pobreza y de la inequidad. Cuatro aspectos sirven de marco a dicho análisis: el resurgimiento del institucionalismo; la renovada preocupación por el problema del desarrollo y la distribución; la adopción en Colombia, de manera simultánea, de una nueva Constitución, que introduce el Estado social de derecho; y un esquema de crecimiento económico de orientación neoliberal.

Con el resurgimiento del institucionalismo –en la segunda mitad del siglo XX–, una parte del pensamiento económico, metodológicamente individualista, ha tendido hacia una convergencia con disciplinas como la política y la sociología, para las que el contexto colectivo es esencial. Si cualquier situación colectiva se origina y se transforma sólo por comportamientos individuales, entonces las políticas deben dirigirse exclusivamente a formular e implantar un conjunto de incentivos que promuevan cambios en las conductas. Si se estima que importa lo colectivo, la política debe involucrar regulaciones y el establecimiento de derechos. El espacio de oportunidad de un país lo determina la interacción de los actores, los recursos y las reglas de juego (North, 1990). El desarrollo de los marcos normativos actuales, en Colombia, se asocia a la doble reestructuración de los años noventa. El sistema

político logró una reforma constitucional con el fin de fortalecer el Estado e incrementar su legitimidad, superar el carácter excluyente del régimen político y lograr mayor equidad en la distribución de los recursos. La economía nacional aceleró el tránsito de un modelo de desarrollo de crecimiento hacia adentro, basado en la industrialización por sustitución de importaciones, hacia un modelo de apertura e internacionalización de la economía. Se buscaba, con ello, incrementar la eficiencia de la economía, reducir el "tamaño" del Estado y racionalizar su función reguladora. A la larga, dicho esquema económico generó efectos *contra-pobres*. Se produjeron tensiones y contradicciones entre el proceso de democratización política y social, generado por la Constitución de 1991 y que busca la construcción de un Estado social de derecho, y un modelo económico orientado por el llamado Consenso de Washington.

Los elementos de esta institucionalidad se manifestaron en el aumento de la pobreza y la inequidad en la fase expansiva de los primeros años del decenio, pero también en la fase de contracción de la segunda parte. La doble reestructuración afectó la asignación de los gastos estatales. Se dio una interacción entre dos tendencias: de una parte, un mercado imperfectamente regulado y con un Estado débil, característico de la economía colombiana, y la esperanza de que las leyes de oferta y demanda, la restricción presupuestal, y la transparencia y la regulación estable, lograran una correcta asignación de los recursos sociales; de otra parte, la Constitución de 1991 buscó dar prioridad a los principios de la justicia distributiva sobre los de la justicia retributiva, complementando el criterio de asignación económica con el político. Los propósitos de equidad regional en las transferencias, que favorecieran a los más pobres, terminaron por mantener (y aun agravaron) la inequidad en la distribución, ya que, por su complejidad, las reglas de distribución impidieron el control social. Los propósitos de descentralización administrativa y fiscal no han impedido que siga creciendo el gasto del nivel nacional, el que, además, ha aportado más al desequilibrio fiscal que los departamentos y municipios. La privatización de entidades estatales avanzó con mayor seguridad que la capacidad de regulación y vigilancia del Estado, tanto frente a los monopolios económicos como a la regulación de los mercados de servicios sociales, como educación, salud, vivienda y seguridad social. Lo mismo puede decirse con relación al mercado de trabajo; la flexibilización legal avanzó más rápidamente que la capacidad del Estado para obligar los aportes en salud y seguridad social. En la experiencia

colombiana, lo que la confrontación entre los dos criterios de asignación ha mostrado es que el acuerdo sobre los fundamentos del orden social y la asignación de las libertades, los bienes y las oportunidades sociales, debe hacerse a partir de criterios políticos y normas jurídicas, y no sólo a partir de las reglas de mercado. Como afirman los economistas neo-institucionales, el mercado es una institución que supone la existencia y el funcionamiento de otras instituciones (Hodgenson, 2001).

En relación con la apertura del régimen político, la Constitución de 1991 buscó hacer el tránsito del bipartidismo al multipartidismo, pero la regulación produjo el efecto perverso de debilitar y fragmentar a las fuerzas políticas y su representatividad. No obstante, se abrieron espacios para las minorías étnicas y políticas, y se avanzó en la concientización y formación ciudadana. Los factores del sistema político que facilitan la lucha contra la pobreza son: los espacios de participación, el mejoramiento de la representación política de los diversos sectores sociales; el establecimiento de reglas más claras y progresistas para la distribución de los recursos sociales; y la creación de la acción de tutela y de la Corte Constitucional. Los obstáculos que se oponen a la reducción de la pobreza son el clientelismo y la corrupción, la inequidad en el acceso a los activos físicos y humanos; la concentración de la propiedad de la tierra; la fragmentación de los partidos políticos y su falta de representatividad; y la falta de autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo.

El principal reto para lograr una agenda pro-pobres en lo político es profundizar la democracia directa participativa. Eso implica aplicar la reforma de 2003 sobre la legislación de organización de partidos y elecciones, y simplificar los procedimientos legales para aplicar los mecanismos de participación ciudadana directa. Desde el punto de vista de la organización administrativa de lo social, es necesario mantener y fortalecer *una instancia suprasectorial* para orientar toda la acción del Estado al logro de la equidad, principal problema que impide la disminución de la pobreza. De igual forma, es fundamental profundizar la descentralización mediante una *instancia de análisis y evaluación* que permita apoyar a regiones y municipios, en la promoción de los compromisos de participación local, el diseño de las políticas, los mecanismos de operación y la evaluación de los resultados, y con un sistema de información y el conjunto de reglas para incentivar los comportamientos correctos; lo mismo respecto de la gestión financiera de los municipios, la que puede ser fortalecida con la generación de una base de ingresos que sustente la autonomía,

y el control central del endeudamiento y la desaparición o regulación muy estricta del salvamento. Las rentas con destinación específica han sido un instrumento de planeación de largo plazo para el desarrollo social y una forma de fondo contracíclico.

Enfrentar retos tan fundamentales, como son el enfrentamiento social, la profunda desigualdad y la construcción de un desarrollo humano incluyente, exige que los partidos se definan como propulsores de amplios consensos, más allá de la mecánica y la práctica de la política diaria. Temas tan sensibles como la deuda pública, la financiación de la seguridad y la forma como se aplican los impuestos y distribuyen los subsidios, exigen a los partidos campañas amplias de información, discusión continua con los ciudadanos, y nuevas formas de pedir cuentas a los administradores públicos y dar cuentas a los electores.

La pobreza no es sólo un problema de medios económicos, es una realidad multidimensional donde la falta de voz y empoderamiento político es un elemento fundamental. Acceso universal, sin discriminación a los activos de la tierra, el crédito, la vivienda, la educación y la salud; créditos de largo plazo y subsidios para compra de tierras. Mejorar las condiciones de acceso, en condiciones igualitarias, a activos e ingresos, multiplica el impacto del crecimiento sobre la disminución de la pobreza. Las acciones de programas económicos deben dar preferencia a los departamentos más atrasados y a los municipios más rurales. Construcción de política laboral y de seguridad social. Regular el mercado para crear incentivos que promuevan el empleo de los pobres. Mejorar la cantidad y calidad de activos de los pobres para aumentar el empleo y autoempleo. Flexibilizar el mercado de trabajo es un instrumento que sólo funciona si se dan condiciones para que todos los trabajadores puedan acceder a aseguramiento en salud, pensión, acceso a la educación y a la vivienda. Las regulaciones deben balancear la necesidad de empleadores y empleados en un mercado oligopólico, como lo es la mayor parte del mercado laboral formal. El rol del Estado es evitar la degradación de las condiciones de empleo, lo cual es fundamental.

El reto a las instituciones políticas es el de empoderar a los más pobres. Más y mejor democracia implica consultas más frecuentes, y una formación temprana en el ejercicio de una autoridad respetuosa de las diferencias y capaz de enfrentar, manejar y resolver conflictos, sin violencia; significa, también, lograr la confianza en una justicia que se aplica sin preferencias y se construye en discusión colectiva.

# 2. EL CONTEXTO EN COLOMBIA

## 2.1 El contexto sociopolítico

La mencionada doble reestructuración de los noventa se entrelazó en Colombia con una profunda crisis de legitimidad del Estado y el régimen político, producto de la desinstitucionalización generada por el resquebrajamiento de varias de sus funciones básicas y la exacerbación del clientelismo. Esta crisis se expresa en altos niveles de violencia, falta de confianza en las instituciones públicas, fragmentación de las clases dirigentes y populares, erosión de la confianza social, y degradación de las formas con que los actores sociales asumen la diversidad y el desacuerdo.

El punto de partida para analizar el proceso político reciente es la Asamblea Constituyente de 1991. La conjunción de tres factores condujo a Colombia a la necesidad de adoptar una nueva Constitución: a) la crisis del régimen político; b) la violencia y el deterioro del orden público y la seguridad ciudadana; y c) la profunda desigualdad social.

*a) La crisis del régimen político.* Ésta empezó a gestarse en los años setenta a partir de los efectos negativos del Frente Nacional,[1] esto es, la exacerbación del clientelismo, el desdibujamiento ideológico y programático de los partidos, la incapacidad para llevar adelante reformas sociales y la fragmentación de los partidos. La fragmentación partidaria es la base de una de las principales características del sistema político colombiano, el clientelismo, que ha servido –y aún sirve– como factor de identidad e integración social para amplios sectores de la población, precisamente en un contexto caracterizado por la falta de una efectiva política social y de presencia estatal en el territorio. Es éste un sistema piramidal de relaciones políticas en donde los jefes políticos regionales y locales actúan como sustitutos de la acción del Estado, mediante la satisfacción de las necesidades individuales de su clientela a cambio del compromiso electoral. La esencia clientelista de la política colombiana queda claramente expresada en el análisis de Leal y Dávila (1991), donde afirman que "en los

[1] El Frente Nacional fue un pacto entre los partidos Liberal y Conservador, firmado en 1957 para poner fin a su larga y sangrienta lucha. Durante dieciséis años, éste consistió en la alternancia en el poder de ambos partidos, y en el reparto paritario de cargos públicos, excluyendo a las demás fuerzas políticas. Este pacto se prolongó en la práctica hasta 1986, después de lo cual se flexibilizó un poco, durante el gobierno de Barco (1986-1990), y se desmontó definitivamente con la Constitución de 1991. Véase al respecto, Hartlyn (1993).

sistemas políticos que ha experimentado la sociedad colombiana a lo largo de su historia, las relaciones de clientela han sido uno de los componentes principales. La deficiente institucionalidad del Estado ha permitido que estas relaciones hayan operado de manera destacada todo el tiempo. El sistema bipartidista, vigente desde mediados del siglo XIX, ha sido la base para que el clientelismo haya permanecido en el primer plano de la vida nacional" (1991: 17-18).

Pero quizás el efecto más perverso del Frente Nacional fue la exclusión de las nuevas fuerzas sociales que surgieron como producto de la industrialización, la urbanización y la modernización del país en la segunda mitad del siglo XX. Como afirma Leal, con el régimen frentenacionalista la sociedad colombiana enfrentó un "bloqueo, bien diversificado en sus métodos, a casi todas las formas emergentes de participación política. Todo aquello que no pasara por el cedazo del bipartidismo recibía un tratamiento sistemático, sutil o descarado de anulación" (Leal, 1987: 77). Esta exclusión fue la causa del surgimiento de movimientos guerrilleros, como el Movimiento 19 de Abril (M19), que vio frustradas sus esperanzas de llegar legítimamente al poder en 1970,[2] lo cual lo llevó a radicalizarse y enfrentar al régimen desde la ilegalidad. Lo mismo había ocurrido en los años sesenta con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), ante la imposibilidad de una reforma agraria. Sin embargo, en 1990, el M19 se reincorporó a la vida civil para participar en la Asamblea Constituyente, y logró una alta votación.

*b) El deterioro del orden público y la seguridad ciudadana.* La debilidad del Estado colombiano es el producto de su incapacidad histórica para integrar todo el territorio nacional y establecer el monopolio legítimo de la fuerza y de la producción de regulaciones. Por ello, el Estado colombiano no cohesiona la población ni el territorio, y tiene poca capacidad para mediar y canalizar los conflictos y tensiones sociales (González, Bolívar y Vásquez, 2003). Muchos de éstos son resueltos al margen de las instituciones públicas, lo cual es la causa del surgimiento de diversas expresiones de "parainstitucionalidad", tales como los grupos privados de justicia y defensa. Como resultado, se produjo el deterioro del orden público, debido al

[2] Debido a que el gobierno de ese entonces manipuló los resultados electorales para evitar que el movimiento político de carácter populista, Alianza Nacional Popular (ANAPO), llegara al poder. Si ello hubiera ocurrido, el régimen político bipartidista hubiera llegado a su fin.

aumento de la delincuencia común, la violencia de los grupos guerrilleros y paramilitares y, sobre todo, desde mediados de los ochenta, de las mafias del narcotráfico que le declararon la guerra al Estado.

*c) La profunda desigualdad social.* Como se mostrará cuando se analice el contexto socioeconómico, la estructura económica colombiana presenta una tendencia a generar agudas desigualdades en la distribución del ingreso y altos niveles de pobreza, lo cual es reforzado por la poca receptividad del régimen político a reformar la estructura social. Ello se ha manifestado en la inestabilidad social, la agudización de los conflictos de clase, el aumento de las protestas sociales y la violencia de los grupos subversivos.

Para finales de los años ochenta, todos los factores de la crisis política se habían encadenado para producir una situación de anomia, de incremento de la violencia y de agudización de la crisis, cuyo catalizador fue la violencia ejercida por los narcotraficantes. La cruenta guerra que éstos desataron contra el Estado y la sociedad colombianos cobró entre sus víctimas a jueces, policías, altos funcionarios públicos, ciudadanos comunes y, entre 1989 y 1990, a cuatro candidatos presidenciales. Fue entonces cuando un grupo de estudiantes universitarios, interpretando el sentir de la sociedad colombiana, lideró un movimiento, al que se sumaron diversos sectores sociales, para reformar el régimen político y las instituciones públicas. Esto condujo, durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994) a la elección de una Asamblea Constituyente, en diciembre de 1990.

### *2.1.1 El nuevo orden constitucional de 1991*

El principal objetivo de la Asamblea Constituyente de 1991 era resolver la crisis política. Para lograr este propósito introdujo una serie de reformas en grandes áreas: (a) la búsqueda de la paz; (b) la ampliación de la democracia y de los derechos políticos, económicos y sociales de los ciudadanos; (c) el fortalecimiento y relegitimación del Estado y del régimen político; y (d) la modificación del régimen económico para introducir elementos de equidad. Las fuerzas que impulsaron dicho proyecto comprendían desde el bipartidismo tradicional y el narcotráfico, hasta estudiantes e intelectuales progresistas, pero también a grupos indígenas, movimientos sociales, ONGs y grupos de izquierda radical que quisieron explorar una vía de cambio no armada.

*a) La búsqueda de la paz.* La reforma de la Constitución generó un proceso de desmovilización de los grupos armados, motivado por la expectativa de éstos de convertirse en actores fundamentales de la Asamblea Constituyente. Esta característica marcó una gran diferencia con los procesos de paz previos, que consistieron estrictamente en la inserción de los grupos armados al orden social. Con la Constituyente, en cambio, se abrió la oportunidad para que estos grupos abandonen la lucha armada, a condición de participar de manera activa en la transformación de la sociedad por cauces institucionales. En ese sentido, la posibilidad de adoptar una nueva Constitución política fue presentada por el gobierno de Gaviria como un pacto de paz con algunos grupos guerrilleros. El proceso de negociación con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) culminó con la suscripción de un acuerdo, en marzo de 1991, para participar en la Asamblea; lo propio ocurrió con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento Indígena Manuel Quintín Lame. El M19 también participó, con un éxito electoral sin precedentes para un grupo guerrillero, lo cual le dio la posibilidad de ejercer un liderazgo importante en las deliberaciones de la Asamblea. Los grupos guerrilleros más fuertes y con más capacidad de desestabilización, las FARC y el ELN, se marginaron del proceso constituyente.

*b) La ampliación de la democracia y de los derechos humanos.* Dado el carácter restringido de la democracia colombiana, la Constituyente de 1991 se propuso hacer más incluyente y representativo el sistema político. En este sentido, el artículo primero de la nueva Constitución establece el carácter del Estado como democrático, participativo y pluralista. El artículo segundo establece que uno de sus fines esenciales es "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación". También se establece, además del voto, una serie de mecanismos de participación política directa, tales como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa de los ciudadanos y la revocatoria del mandato de representantes políticos por la ciudadanía.

Entre los derechos de participación social se encuentran el tradicional de libre asociación, pero también nuevos como la participación de la comunidad en los servicios de salud, en las instituciones de educación y en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente; la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas y de los sectores étnicos, sociales, económicos, culturales y ecológicos en

el Consejo Nacional de Planeación, etc. Además, se estableció la elección popular de gobernadores (la de alcaldes ya había sido establecida en 1986); las juntas administradoras locales para la representación popular de las diversas zonas de los municipios; el derecho de las comunidades indígenas a gobernarse mediante autoridades propias, según su cultura y tradiciones; y la elección popular de jueces de paz para dirimir conflictos menores entre los ciudadanos. En síntesis, se puede decir que, al menos formalmente, la nueva Constitución estableció ampliamente la participación ciudadana directa, al punto de que uno de los miembros de la Asamblea Constituyente señaló que "la ideología de la participación democrática resultó ser el cemento de toda la estructura de la nueva Carta Política" (Fals Borda, 1991: 53).

*c) La búsqueda de la equidad.* Un rasgo predominante en la nueva Constitución ha sido el énfasis en la equidad y la gran cantidad de derechos socioeconómicos que establece. La Asamblea Constituyente consideró que la vieja Constitución era muy pobre en materia de derechos humanos y que, además del carácter excluyente del régimen bipartidista, la exclusión social y la violación de los derechos humanos eran los dos principales factores de la crisis política colombiana. Por ello, decidió poner el énfasis en el reconocimiento de las tres generaciones de derechos humanos, es decir, a los derechos políticos y las libertades civiles individuales les agregó los derechos socioeconómicos y culturales, y los derechos colectivos y a un ambiente sano. El profuso reconocimiento de estos derechos significa la concreción de la búsqueda de mayor justicia social por parte de las fuerzas políticas y sociales progresistas representadas en la Asamblea (Cifuentes, 2000: 268-269). El énfasis en la inclusión socioeconómica se nota desde el artículo primero de la Constitución de 1991, que define al Estado colombiano como un "Estado social de derecho".

Además, la Constitución de 1991 estableció también una serie de mecanismos judiciales e instituciones para la exigencia y eficacia de estos derechos, tales como la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, la acción de tutela y las acciones populares. Estos mecanismos han sido considerados por la comunidad como realmente eficaces para la exigencia de sus derechos frente al Estado y la administración pública. Por ello, estas instituciones han generado en los últimos años las mayores controversias jurídicas, políticas y económicas que se hayan dado en Colombia desde la segunda mitad del siglo XX.

## 2.2 El sistema político

En relación con la relegitimación del sistema político, la nueva Constitución estableció una serie de mecanismos e instituciones con el fin de ampliar la representación política de las minorías y de las fuerzas distintas al bipartidismo tradicional, reducir el clientelismo y la corrupción, y aumentar el control ciudadano sobre la actividad del Estado, especialmente en lo relacionado con la asignación y el uso de los recursos públicos.

La participación política fue ampliada, en el ámbito municipal, con la creación de las juntas administradoras locales y, en el departamental, con la elección popular de gobernadores. En el ámbito nacional, la participación política se amplió mediante la creación de la circunscripción nacional para la elección del Senado, con lo cual se buscaba favorecer a las minorías. Sin embargo, en las primeras elecciones para el Congreso después de aprobada la nueva Constitución, en octubre de 1991, la clase política tradicional volvió a tener la mayoría, lo cual muestra el enorme peso que, aún después de las reformas introducidas, tiene la estructura del viejo régimen político). Pero, a pesar de ello, la nueva norma mostró sus bondades, puesto que el 18% de las curules en el Senado correspondieron a fuerzas políticas nuevas (Restrepo, 1993: 233), con lo cual se abrió un camino que puede ser aprovechado por las "terceras fuerzas", si logran superar su tradicional fragmentación.

Para la representación de las minorías étnicas, se creó en el Senado una curul especial para las comunidades indígenas y una en la Cámara para las comunidades negras. Además, al reconocer los territorios indígenas como entidades político-administrativas del Estado, sus dialectos como lenguas oficiales en dichos territorios y el derecho de los indígenas a gobernarse por autoridades propias, según costumbres y tradiciones, Colombia se inscribe en la tendencia mundial de reconocimiento del multiculturalismo, que plantea a los órdenes políticos contemporáneos el reto de construir la unidad política a partir del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural.

A fin de "purificar" el Congreso y la actividad política, y de "erradicar" prácticas como el clientelismo y la corrupción, la Constitución introdujo una serie de limitaciones y prohibiciones, tales como la revocatoria del mandato para los alcaldes y gobernadores, y la pérdida de la investidura para los congresistas. Desde que se

aprobó la Constitución, en octubre de 1991, se han hecho al Consejo de Estado 298 peticiones de pérdida de investidura, de las cuales 35 han sido falladas positivamente (Colprensa, diciembre 11, 2001). La pérdida de la investidura significa la muerte política, ya que el despojado de su calidad de congresista no puede ejercer nunca más un cargo de elección y representación popular. Además, se eliminaron los auxilios parlamentarios, es decir, el dinero que el gobierno incluía en el presupuesto nacional en favor de los congresistas y a cambio de la aprobación de sus proyectos de ley. Sin embargo, esta práctica sigue siendo usada por el Ejecutivo, que ha visto en ella la única manera de sacar adelante sus proyectos.

En relación con los partidos políticos, la nueva Constitución consagra el derecho que tiene todo ciudadano de fundar partidos y movimientos, y establece la financiación estatal de las campañas políticas y la igualdad en el acceso a los medios de comunicación del Estado, lo que favorecería a las minorías políticas e intentaría compensarlas frente al peso de bipartidismo. Finalmente, la nueva Constitución fortaleció los organismos de control del Estado como la Procuraduría y la Contraloría, y creó la Defensoría del Pueblo para el control del acatamiento de los derechos humanos.

## 2.3 El contexto socioeconómico

### *2.3.1 Las reformas económicas de los noventa*

Las nuevas condiciones económicas y políticas globales de los años noventa, determinaron en América Latina, en general, y en Colombia, en particular, una serie de modificaciones de las estructuras económicas y estatales que, a su vez, modifican las relaciones entre la sociedad, la economía y la política. Esta reestructuración ha girado alrededor de los puntos del Consenso de Washington,[3] es decir, se propuso: a) reducir el "tamaño" del Estado mediante la disminución del gasto público y la

[3] Fue John Williamson quien originalmente acuñó esta expresión, en 1990, para referirse al conjunto de reformas de la política económica de los países latinoamericanos exigidas por los organismos financieros internacionales, con sede en Washington. Estas reformas eran: disciplina fiscal; reorientación del gasto público hacia sectores que ofrecen altas tasas de retorno y posibilidad de mejorar la distribución del ingreso; reforma tributaria con base en impuestos indirectos, liberación de las tasas de interés, tasa de cambio competitiva: liberación del comercio exterior y de los flujos de la inversión extranjera directa; privatización; y seguridad para los derechos de propiedad. Véase al respecto, Kuczynski y Williamson (2003).

privatización de las empresas estatales; b) liberar los precios y las tasas de interés del control del Estado y desregular la actividad económica; c) reducir los aranceles y las barreras al comercio exterior; y d) flexibilizar el mercado de trabajo.

La apertura comercial se introdujo desde fines del gobierno de Barco (1986-1990) y se aceleró durante el gobierno de Gaviria (1990-1994), con el propósito de lograr la internacionalización de la economía colombiana. Estos dos gobiernos –especialmente el de Gaviria– partieron del diagnóstico del Consenso de Washington sobre las economías latinoamericanas, que consideraba que el excesivo proteccionismo era una de las principales causas de la pérdida de productividad y del lento crecimiento de la economía nacional (Montenegro, 1991). Sin embargo, es necesario hacer dos precisiones. En primer lugar, en Colombia la política de apertura económica no surgió como consecuencia de la necesidad de adoptar severos programas de ajuste económico, pues a diferencia del resto de las economías de América Latina, la economía colombiana tuvo, hasta 1998, un menor nivel de endeudamiento externo; por lo tanto, sufrió en menor grado los rigores de la crisis de la deuda de los ochenta, logró mantener un crecimiento económico moderado y estable, y evitó la hiperinflación. En segundo lugar, varios economistas, historiadores y politólogos han señalado que tanto la industrialización como el intervencionismo estatal fueron muy débiles en Colombia debido, entre otras razones, al peso de los intereses agrarios y de la producción agropecuaria en la actividad económica del país (Gómez Buendía, 1976; Palacios, 1980; Ocampo, 1992); por lo tanto, ni el proteccionismo estatal ni el modelo de desarrollo hacia adentro son la causa de los problemas estructurales de la economía colombiana.

Pero a pesar de que el país mantuvo un crecimiento económico positivo y sin grandes traumatismos en la segunda mitad del siglo XX –con la excepción de los últimos cuatro años, cuando la economía experimentó la peor recesión del siglo–, la dinámica de crecimiento no fue suficiente para integrar a gran parte la población, redistribuir el ingreso y modernizar la estructura productiva del país. Si el Estado colombiano, a pesar de su debilidad, fue el impulsor de un proceso insuficiente de industrialización, entonces no se puede culpar al excesivo intervensionismo estatal del estancamiento de la economía colombiana, sino a su deficiencia. En todo caso, en las últimas tres décadas, la productividad de la economía colombiana ha caído drásticamente; su producción se ha concentrado en el mercado interno y no está en condiciones de aprovechar las oportunidades que le brinda la apertura al

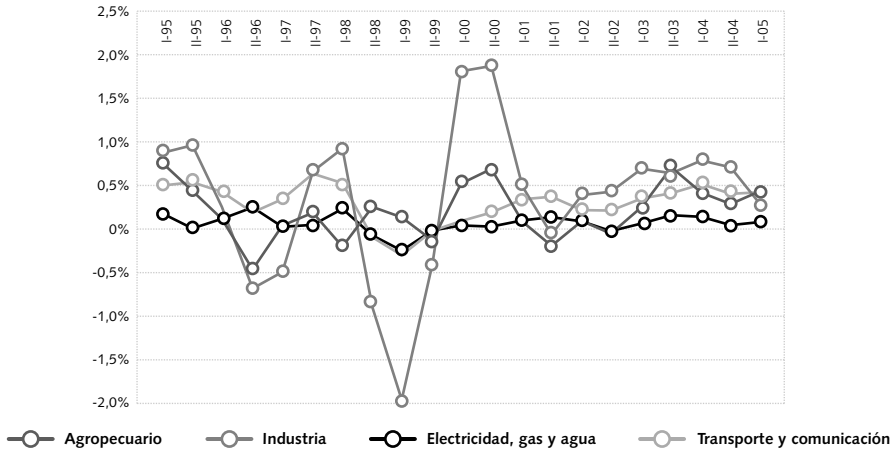
mercado mundial (Garay, 1998). Esta situación muestra que, a pesar del supuestamente sesudo y prudente manejo de la política económica, no ha habido liderazgo, claridad, ni visión de futuro para orientar el desarrollo socioeconómico del país.

### *2.3.2 La evolución socioeconómica*

En el último decenio del siglo XX, la economía colombiana experimentó un cambio en su ritmo de crecimiento. La evolución del crecimiento económico de Colombia se había caracterizado por un logro positivo y continuo, pero pequeño, para sus reales posibilidades. La economía había sorteado bien la crisis de la deuda que afectó al subcontinente y tenía una inflación estable. La primera parte del decenio fue de crecimiento importante hasta alcanzar 5,8% en 1994. Sin embargo, el crecimiento por sectores no fue homogéneo. La agricultura entra en una tendencia decreciente, que la lleva a aportes negativos al crecimiento en 1992, y se mantiene en situación crítica durante todo el decenio.

**GRÁFICO N° 1**

CONTRIBUCIÓN SECTORIAL AL CRECIMIENTO - SECTORES DE MENOR CONTRIBUCIÓN (1995-2005)

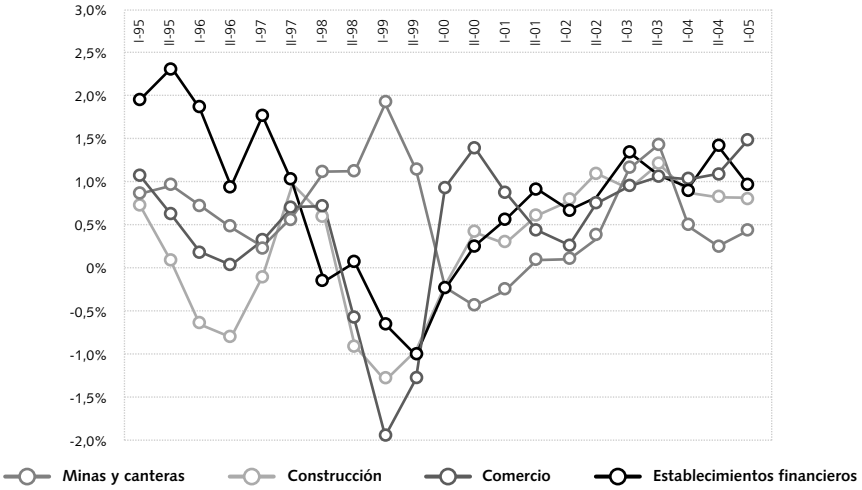



Fuente: Boletín de Coyuntura No. 9. Universidad Externado de Colombia (octubre, 2005).

La historia de la segunda mitad de la década es bien diferente, pues se produjo una crisis de amplias proporciones. La tasa de cambio aumentó en 61% pero los precios internos lo hicieron en 109%; el efecto monetario fue una reevaluación.

**GRÁFICO N° 2**

CONTRIBUCIÓN SECTORIAL AL CRECIMIENTO - SECTORES DE MAYOR CONTRIBUCIÓN (1995-2005)




Fuente: Boletín de Coyuntura No. 9. Universidad Externado de Colombia (ocubre, 2005).

La crisis económica, no prevista, tuvo importantes efectos en la situación fiscal y en el endeudamiento del país. Aunque no se suele hacer en los análisis económicos, es importante resaltar el efecto que las fluctuaciones financieras, nacionales e internacionales, tienen sobre la pobreza y la desigualdad.[4] Como lo ha mostrado el informe del BID (1998), no existe neutralidad de las medidas monetarias frente al bienestar de la población. Para ilustrar este punto, analizaremos la reevaluación de la tasa de cambio y el aumento de la deuda pública (interna y externa).

*a) La reevaluación de la tasa de cambio.* La tasa de cambio incide en la pobreza a través de su impacto en el aumento de las importaciones, el encarecimiento relativo de las exportaciones y los efectos sobre el salario. El efecto de la cuenta corriente se produjo por el comportamiento del empleo, el cual tuvo dos tendencias diferentes. En los primeros años de la década del noventa, el crecimiento de la economía, liderado por los sectores intensivos en mano de obra, compensó la caída producida por la balanza comercial. Pero al final del decenio, el efecto positivo de la

[4] Un análisis más completo de este aspecto puede verse en Sarmiento et al. (2002).

balanza comercial no alcanzó a impedir el incremento del desempleo, debido a la profundidad de la crisis de los sectores de la producción. El efecto más claro fue la informalización del empleo.[5]

La tasa de cambio incide en el salario porque modifica las relaciones entre los índices de precios al productor y al consumidor (OIT, 1999). En términos de precios, el salario tiene un doble significado: para el empresario, el salario es un costo que se compara con el crecimiento de los precios del productor; para el trabajador, el salario es el poder de compra y se compara con los precios del consumidor. En los noventa los dos precios se distanciaron. Al comenzar la década, el costo laboral real creció a un ritmo mayor que la remuneración real. En la segunda mitad del decenio, el poder adquisitivo del salario mínimo aumentó pero la masa salarial global disminuyó; el PIB per cápita se redujo de manera significativa. Si el análisis del mercado laboral se enfoca desde esta perspectiva, se podría llegar a la conclusión de que las altas tasas de interés, que prevalecieron durante la segunda mitad de los noventa, incrementaron los costos financieros de las empresas, obligándolas a reducir personal y a posponer sus planes de inversión. De esta manera, los costos financieros tendrían una mayor responsabilidad en el aumento del desempleo que los costos laborales.

*b) El aumento de la deuda pública.* Dos características resaltan en el comportamiento de la deuda de los noventa: la interna ha aumentado más rápidamente que la externa, y su inmenso crecimiento se dio entre 1997 y el año 2000.

Los intereses que se pagan anualmente por la deuda tienen un efecto negativo sobre el nivel de pobreza, pues disminuyen la posibilidad de realizar los programas sociales y las inversiones que ayuden a reactivar la economía. Ellos afectan, tanto el canal directo como el indirecto, de reducción de la pobreza, pues se cuenta con un menor gasto público y un escaso margen para llevar a cabo una política de intervención anticíclica.[6]

---

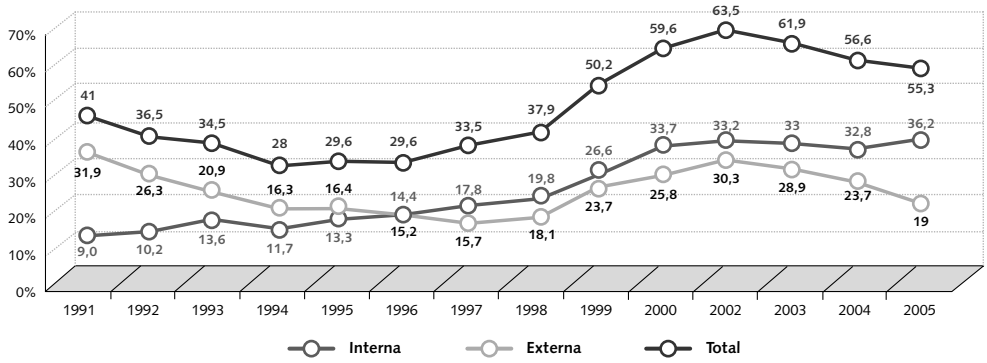
[5] Un análisis más completo de este aspecto puede verse en Sarmiento et al. (2002).

[6] En el año 2000, por el servicio de la deuda interna se pagaron intereses por valor de US$ 10,5 mil millones, que equivalen a unos 800,5 mil millones de pesos mensuales.

**GRÁFICO N° 3**

SALDO DE LA DEUDA, INTERNA Y EXTERNA, DEL SECTOR PÚBLICO (en millones de pesos)

Deuda del Sector Público No Financiero (% PIB)




Fuente: 1991-2000: Contraloría General de la República. 2005-2005: Banco de la República.

*c) La evolución de la pobreza y la equidad.* El incremento de la pobreza y la desigualdad en los países del Tercer Mundo ha vuelto a poner sobre la mesa de discusión la controversia sobre si la política de desarrollo debe dar prioridad al crecimiento o a la distribución. Por largos años se ha discutido si en las primeras etapas de desarrollo de un país se debe privilegiar el crecimiento del producto, puesto que hay un paso de una agricultura socialmente homogénea a una industria, que requiere la acumulación como condición de éxito. El enfoque centrado en el crecimiento sostiene que en los países de renta per cápita baja, las etapas iniciales del desarrollo van acompañadas de desigualdad, pero un mayor crecimiento en las etapas posteriores llevaría a una disminución de la pobreza y una mejora de la equidad (Kuznets, 1955). Este planteamiento se conoció como la U invertida de Kuznets.[7] Sin embargo, la evidencia empírica[8] ha demostrado que esta forma de relación es excepcional. Desde hace cerca de cincuenta años, Bhagwati (1988) llamó la atención sobre importantes elementos de la discusión: en ciertas condiciones, el

[7] Kuznets no menciona en su famoso artículo la U. Define crecimiento como una elevación en el largo plazo de su capacidad para proporcionar bienes económicos cada vez más variados a su población; esta capacidad creciente ha de basarse en los adelantos tecnológicos y en los ajustes ideológicos que exija (Kuznets, 1971).

[8] Deininger y Squire (1997) realizaron un estudio empírico para 49 países y encontraron que, en 40 casos, no había relación estadística entre igualdad y crecimiento; 4 casos mostraron una relación en forma de U no invertida y los 5 casos restantes, sí exhibieron una relación en forma de U invertida.

crecimiento puede ser causante de miseria. La finalidad de la actividad económica debe ser el desarrollo de la gente; la acumulación y el crecimiento del PIB son medios para lograrlo.

Existen dos canales para luchar contra la pobreza y la inequidad: el directo, que consiste en subsidios a los más pobres, y el indirecto, que se centra en el crecimiento. Considerar que crecer es suficiente porque favorece siempre a los pobres, es la concepción conocida como el goteo (trickle-down), y se asocia con posiciones políticas de derecha. Afirmar que basta con aumentar el gasto público, se asocia con posiciones de izquierda. La discusión actual ha avanzado hacia la idea de que el crecimiento es una condición necesaria, incluso para que el canal directo de subsidios sea sostenible, pero no suficiente.

De manera que se ha superado el viejo debate acerca de qué debe ser primero: crecer o distribuir, y se han desarrollado instrumentos que permiten hacer un seguimiento con el fin de lograr simultáneamente los dos objetivos. La agenda pro-pobres es, entonces, el reconocimiento de tres hechos: (i) que el desarrollo humano es la finalidad de la actividad de un país y el crecimiento económico es el medio para lograrlo; (ii) que el desarrollo no se puede juzgar sólo por el aumento de la riqueza, sino por la distribución y que ambos aspectos deben lograrse articuladamente; y (iii) que la participación política incluyente, en todo el proceso de toma de decisiones, es la condición para corregir el ordenamiento inequitativo y la pobreza.[9]

Para lograr una lectura más completa de la pobreza, que permita saber no solamente cuántos son los pobres, sino también qué tan pobres son los pobres, se debe calcular no sólo la *incidencia de la pobreza* (personas bajo la línea de pobreza, *FGT Ø*)[10] sino también la *brecha de pobreza (FGT 1)*, la cual mide la distancia entre el ingreso promedio de los pobres y la línea de pobreza o de indigencia; y, del mismo modo, *la severidad de la pobreza (FGT 2)*, indicador sensible a los cambios del ingreso de la población más pobre. Finalmente, se debe considerar índices como el de Sen, el cual combina en una sola medida la incidencia, la intensidad y la distribución del ingreso de los pobres.

---

[9] Tal como lo demuestra las experiencias estudiadas en los años noventas.
[10] El índice FGT significa la familia de indicadores Foster, Greer y Thorbecke (1984).

Si se toma la incidencia de la pobreza, se pude decir que, aunque en Colombia hubo una disminución lenta pero constante entre 1978 y 1996, en los tres años siguientes ésta vuelve a subir de 50% a 57%. A pesar de que ha disminuido en los últimos años, ésta todavía afecta a más de la mitad de los colombianos (52%), mientras un 17% aún se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema.

Si se responde a la pregunta ¿qué tan pobres son los pobres? –es decir, cuál es el déficit promedio de su ingreso–, se encuentra que la brecha se ha ampliado a partir de 1997. Las cifras del Cuadro No. 1 ilustran un empeoramiento de la situación de los más pobres entre 1996 y 1999, y un aumento del número de personas en situación de miseria. Lo anterior, confirma que la crisis económica y el desempleo afectaron a los más pobres. Se ha dado, sin embargo, una recuperación en los últimos años tanto en la cifra de pobreza general como en la de pobreza extrema.

**CUADRO N° 1**

PERFIL DE LA POBREZA A NIVEL NACIONAL (1996-2004)

| | Pobreza | | | | Pobreza extrema | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Año | Incidencia (FGT Ø) | Brecha | Brecha per cápita normalizada (FGT 1) | Severidad (FGT 2) | Incidencia (FGT Ø) | Brecha | Brecha per cápita normalizada (FGT 1) | Severidad (FGT 2) |
| 1996 | 50,8% | 46,1% | 23,4% | 14,5% | 17,2% | 44,9% | 7,7% | 5,2% |
| 1997 | 52,7% | 47,9% | 25,2% | 15,8% | 18,5% | 45,9% | 8,5% | 5,7% |
| 1998 | 55,3% | 48,6% | 26,9% | 17,1% | 20,8% | 45,6% | 9,5% | 6,3% |
| 1999 | 57,4% | 53,9% | 31,0% | 21,3% | 25,4% | 51,4% | 13,1% | 9,0% |
| 2000 | 55,0% | 48,0% | 26,4% | 16,5% | 19,0% | 43,7% | 8,3% | 5,3% |
| 2001 | 55,2% | 46,9% | 25,9% | 15,9% | 18,7% | 41,6% | 7,8% | 4,8% |
| 2002 | 57,8% | 48,3% | 27,9% | 17,4% | 21,1% | 42,5% | 9,0% | 5,6% |
| 2003 | 52,7% | 45,2% | 23,8% | 14,3% | 16,6% | 41,3% | 6,9% | 4,2% |
| 2004 | 52,6% | 45,5% | 24,0% | 14,2% | 17,0% | 37,9% | 6,4% | 3,6% |

Fuente: Cálculos de MERPD, según EH de septiembre DANE.

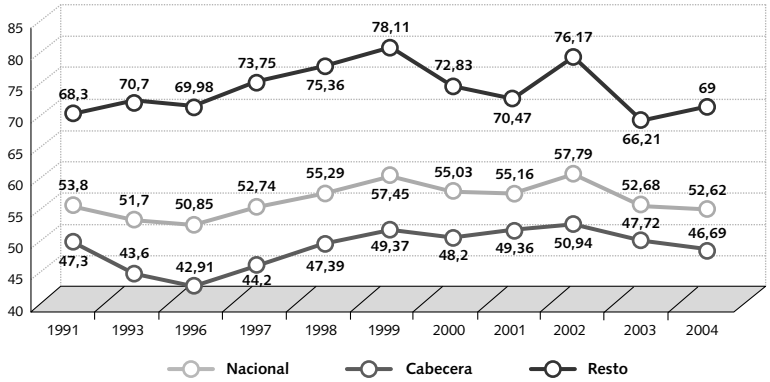
Desde la década de los noventa, Colombia no sólo enfrenta elevados niveles de pobreza, sino que además presenta una gran desigualdad en la distribución del ingreso. La desigualdad, la concentración de la riqueza y la exclusión social constituyen elementos que son causas de la pobreza (Misión Social, 1998; DNP, 2000; BID, 1998; CEPAL, 2000).

A continuación, se presentan y comentan algunos indicadores que muestran la evolución de la pobreza y la inequidad en Colombia, desde distintas perspectivas:

**GRÁFICO N° 4**

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA MEDIDA POR INGRESOS (1991-2004)

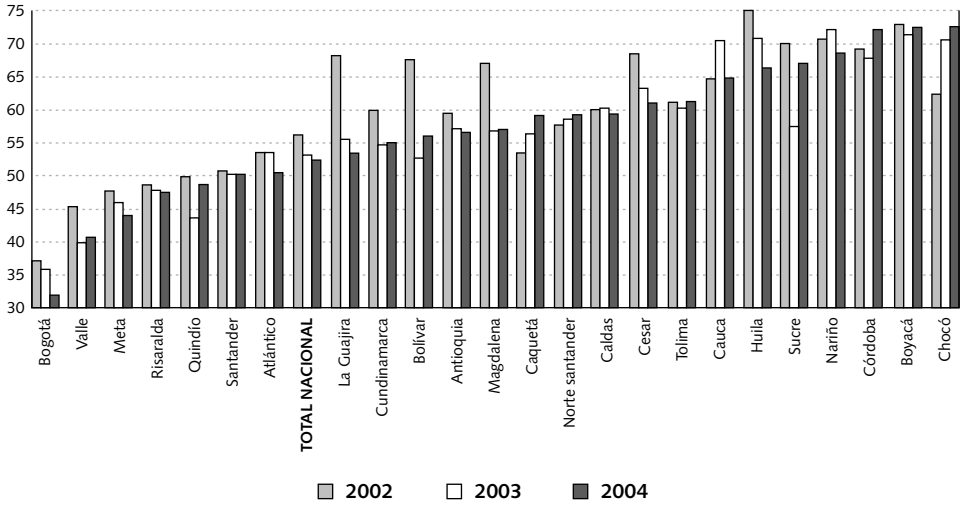
Incidencia de la pobreza




Fuente: 1991, 1993: SISD-30: Calculado por la Misión Social a partir de DANE: Encuestas de Hogares.
1996-2004: Calculado por la Misión de Pobreza a partir de DANE: Encuestas Continuas de Hogares.

**GRÁFICO N° 5**

POBREZA POR DEPARTAMENTO (2002-2004)



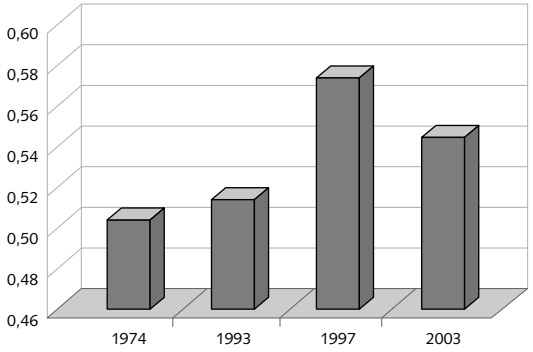

Fuente: Calculado por la Misión de Pobreza a partir de DANE: Encuestas Continuas de Hogares.

Una característica de la pobreza en Colombia es que ha estado acompañada de altos niveles de inequidad por departamentos, zonas y grupos sociales. Por ejemplo, como se puede ver en el Gráfico N° 5, en el año 2004, la incidencia de la pobreza en Bogotá fue de 33% y en Chocó, de 72%.

El índice de concentración del ingreso (Gini) muestra que la inequidad permanece en niveles inaceptables. El Gini no solamente es muy alto, sino que, según el Informe Mundial de Desarrollo Humano de 2005, Colombia ocupa el décimo primer lugar en inequidad en el mundo.

**GRÁFICO N° 6**

EVOLUCIÓN DEL GINI




Fuente: Calculado por el PNDH a partir de DANE: Encuestas de Hogares.

En síntesis, el nivel y la evolución de los índices de pobreza e inequidad están mostrando la necesidad de realizar reformas profundas, no sólo de la forma como se financia y asigna el gasto público, sino de la manera en que se regula el crecimiento. El modelo basado en un mercado con graves deficiencias de regulación y un Estado débil ha impedido que las buenas intenciones de la Constitución política hayan tenido los efectos esperados.

**RECUADRO N° 1**

EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO Y LA MEDICIÓN DE SU EFECTO PRO-POBRES

Para luchar contra la pobreza y la inequidad no basta el crecimiento económico; se requiere tener en cuenta, además, la forma en que dicho crecimiento se da. El cuadro inferior presenta las medidas de Kakwani para la tasa de crecimiento equivalente de pobreza (PEGR). Cuando la tasa calculada de crecimiento del PIB es menor a esta tasa de crecimiento equivalente de pobreza (PEGR), se dice que el crecimiento es pro-pobres; de lo contrario, es *contra-pobres*. Las cifras permiten observar que, en los últimos diez años, el crecimiento económico en Colombia ha sido *contra-pobres* en la mayor parte de dicho período. Los resultados difieren según la medida de pobreza que se tome, sea ésta la incidencia de la pobreza (según el número de pobres), la brecha de la pobreza (según cuán amplia es la diferencia del ingreso medio de los pobres con relación a la línea de pobreza) o bien la severidad de la pobreza (que es la medida de la preferencia por la equidad de Foster, Greer y Torbecke).

**TASA DE CRECIMIENTO EQUIVALENTE DE POBREZA (PEGR)**

| Período | Tasa calculada de crecimiento | Tasa de crecimiento equivalente de pobreza | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Incidencia | Brecha | Severidad |
| 1996-1997 | 1,44 | 5,22 | 5,87 | 6,77 |
| 1997-1998 | -0,47 | -5,32 | -5,90 | -6,66 |
| 1998-1999 | -4,66 | -4,15 | -3,46 | -2,97 |
| 1999-2000 | -4,06 | -4,94 | -6,60 | -7,74 |
| 2001-2002 | 1,72 | -9,12 | -4,00 | -5,16 |
| 2002-2003 | 4,08 | 4,64 | 6,42 | 7,49 |
| 2003-2004 | -1,71 | -1,67 | -2,50 | -3,00 |

Existen incompatibilidades metodológicas entre los años 2000 y 2001, por esto no se incluye.
Fuente: Cálculos PNDH con base en encuesta de hogares, septiembre 1996-2000, y encuesta continua de hogares, 2001-2004.

# 3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE POBREZA

## 3.1 Los partidos políticos y la agenda pro-pobres

Como se mencionó anteriormente, el sistema de partidos colombiano se encuentra altamente fragmentado, lo cual genera distorsiones en la representación e ingobernabilidad del sistema político, ya que afecta la agregación de intereses, la formación de mayorías y minorías significativas, y la formación de un sólido apoyo político para el gobierno o la de una sólida oposición. Esta fragmentación atenta contra el objetivo de lograr una democracia más eficaz, equitativa y profunda, puesto que no favorece a las terceras fuerzas que han surgido como alternativa al bipartidismo, dado que éstas se han dividido en una multiplicidad de pequeños y débiles partidos o movimientos de la más diversa naturaleza política, religiosa, étnica o regional.

No obstante la fragmentación, hay en la actualidad cuatro fuerzas políticas con cierta capacidad de representación y agregación de intereses: el Partido Liberal, el Partido Conservador, las fuerzas políticas que buscaron la reelección del Presidente Uribe y el Polo Democrático Alternativo, el movimiento de izquierda más importante.

### *3.1.1 El Partido Liberal*

Según la más reciente versión del programa del Partido Liberal,[11] su orientación ideológica es socialdemócrata. Dicho partido culpa a las reformas económicas, inspiradas en "el Consenso de Washington" y adoptadas en Colombia desde 1990, de haber sido la causa del decrecimiento de la economía y el incremento de la pobreza y la desigualdad. Por ello, considera que el gasto social no debe estar subordinado a los programas de ajuste y estabilización macroeconómica, y debe dejar de considerarse como algo complementario, compensatorio y residual.

---

[11] Partido Liberal Colombiano - Sociedad Económica de Amigos del País, *Plataforma Ideológica del Partido Liberal Colombiano*, Bogotá D.C., mayo de 2005.

El liberalismo considera que para lograr una mayor equidad se debe dar prioridad al sector social en la política presupuestal, invertir en desarrollo humano, reorientar la inversión social hacia los sectores más pobres de la población e incrementar la cobertura y la calidad de la educación que éstos reciben. Ello requiere una voluntad política clara para generar los recursos fiscales necesarios, mediante una política tributaria de carácter progresivo que ponga fin a la regresividad del régimen tributario y elimine la evasión, las exenciones y los subsidios para los sectores más ricos de la población.

### *3.1.2 El Partido Conservador*

Este partido ha sufrido, en la última década, una crisis tal que le ha impedido participar en las últimas elecciones con candidatos propios, y le ha obligado, para las elecciones presidenciales de 2006, a apoyar la reelección del Presidente Uribe quien, aunque de ideología conservadora, ha sido, hasta hace poco, miembro del Partido Liberal. La elección del Presidente Uribe, en 2002, significó el resurgimiento y fortalecimiento de la ideología conservadora en Colombia, lo cual ha servido también para atenuar la crisis del Partido Conservador. Dicho partido se ha adherido a las políticas del Presidente Uribe y se ha constituido en una de sus principales fuerzas de apoyo. Por lo tanto, la agenda pro-pobres del Partido Conservador es, en la práctica, la del gobierno actual de la cual hablaremos más adelante. A este respecto, Juan Camilo Restrepo, una de las figuras técnicas y políticas más importantes de ese partido, afirmaba, en un reciente foro sobre la política social, que el *conservatismo* carecía de una posición política e ideológica sobre la materia y que "no puede seguir al arrastre del gobierno en un tema tan trascendental (...). El Partido Conservador debe apropiarse del tema social. Entre tanta miseria, marginalidad y exclusión como se vive en el país, el partido que logre enseñorearse de esta temática adquiere una gran ventaja en la batalla política. Y ese partido debe ser el Partido Conservador" (Restrepo, 2005).

### *3.1.3 Las fuerzas uribistas*

En los últimos cuatro años, el Partido Liberal se ha divido en dos corrientes: a) la que sigue las orientaciones del Presidente Álvaro Uribe, cuyos énfasis son la búsqueda de la llamada seguridad democrática, el fortalecimiento del orden social y la

eficacia de las instituciones públicas; y b) la línea oficial, de orientación socialdemócrata y que, sin lograrlo claramente, pretende constituirse en un partido de oposición.

La corriente uribista se ha ido separando progresivamente del Partido Liberal, a partir del interés del Presidente Uribe de hacerse reeligir para un segundo período. Ello ha dado lugar, recientemente, a la formación de un conjunto de fuerzas uribistas que se han congregado alrededor de seis partidos y movimientos políticos (Partido Conservador, Equipo Colombia, Partido de la U, Cambio Radical, Partido Alas y Colombia Democrática). Como táctica electoral, el Presidente busca presentar su candidatura utilizando la figura constitucional de "un grupo significativo de ciudadanos" que recogería al menos 50 000 firmas para inscribirlo como candidato independiente. Todos estos movimientos apoyarían, en caso de que Uribe sea elegido, la agenda de mediano plazo que ha definido el gobierno actual, denominada "Visión Colombia II Centenario 2019" (DNP, 2005) La Visión 2019 propone alcanzar tres objetivos para el desarrollo del país: una sociedad más igualitaria y solidaria; un Estado al servicio de los ciudadanos, y una economía que garantice un mayor nivel de bienestar.

### *3.1.4 El Polo Democrático Alternativo*

Éste es un movimiento que aglutina diversas tendencias de izquierda, y surgió de la reciente fusión de dos organizaciones distintas: el Polo Democrático Independiente y Acción Democrática Alternativa. Sus planteamientos giran alrededor de la crítica a las políticas neoliberales, la eliminación de los extremos de riqueza y pobreza, la lucha contra la exclusión social y política, la solución del conflicto armado por vías pacíficas y el fortalecimiento del Estado social de derecho.

El Polo Democrático Alternativo propugna por un modelo de desarrollo que garantice un mayor crecimiento y permita alcanzar mayores niveles de inclusión y justicia social, así como de sostenibilidad ambiental. Propugna por una economía orientada a garantizar la seguridad alimentaria y la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población colombiana, y considera que para lograrlo se requiere una reforma agraria integral, y una reforma financiera que garantice la democratización del crédito.

Esta organización considera que, en el marco de una economía mixta, el Estado debe jugar un papel de regulación y articulación de intereses, y no renunciar a la propiedad y gestión directa de los servicios públicos básicos y de los sectores estratégicos. Para garantizar el acceso universal a los servicios públicos y a la seguridad social se debe promover el funcionamiento de entidades públicas eficientes, basadas en el principio de la solidaridad.

En la práctica, el programa del Polo sobre pobreza y política social se ha concretado en la ciudad de Bogotá en lo que su alcalde, Luís Eduardo Garzón, perteneciente a este movimiento, llamó el "Eje social". Los principales programas de su estrategia son: reducción del hambre y la desnutrición de los sectores más pobres de la población; ampliación de la cobertura de la educación básica y ampliación de la cobertura de salud.

## 3.2 Las políticas públicas y sus reformas

El manejo de las políticas públicas muestra un claro contraste entre los años ochenta y los noventa. El cambio más importante que se dio a partir de los noventa fue determinado por la nueva Constitución Política y por la aceleración de la apertura hacia el comercio exterior y la desregulación de los precios de la economía.

En los años noventa hubo un viraje fundamental en la política económica, en especial –aunque no exclusivamente– en relación con la apertura en el sector externo y con prioridad y estabilidad de financiación de la política social. Hasta 1990, el decreto No. 444 (de 1967) establecía el marco del manejo del sector externo según una devaluación progresiva e incentivos a las exportaciones; a partir de 1986 (durante el gobierno de Virgilio Barco), ésta se combinó con una apertura gradual al mercado mundial, y una prudente reducción de aranceles y controles cuantitativos, los cuales se hacían básicamente con las licencias de importaciones. Pero, a partir de 1991, el gobierno del presidente Gaviria dio un gran impulso a la apertura al modificar radicalmente el estatuto cambiario.[12]

[12] También se creó el Ministerio de Comercio Exterior y el Banco de Comercio Exterior.

### *3.2.1 Los planes de desarrollo y la pobreza*

El *Plan de Eonomía Social* del gobierno del Presidente Barco se centró en la lucha contra la pobreza. Este plan se presentó como las acciones del gobierno encaminadas a mantener una estabilidad macroeconómica[13] que permitiera el desarrollo de tres planes básicos: el Plan de Erradicación de la Pobreza Absoluta, "para elevar los ingresos y la productividad de los desfavorecidos"; el Plan Nacional de Rehabilitación, como la forma de "erradicar la pobreza e impulsar el crecimiento económico regional en 250 municipios caracterizados por la falta de convivencia ciudadana, la ausencia del Estado, la pobreza y la precariedad de la base económica"; y el Plan de Desarrollo Rural Integrado (DRI), "para erradicar la pobreza campesina y mejorar las condiciones de producción y comercialización, con acciones que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida campesina y la expansión de la oferta de alimentos del país" (DNP, 1987: 12).

El plan de desarrollo del Presidente Gaviria, llamado la Revolución Pacífica, consideró que la disminución de la pobreza era un resultado de toda la acción de la economía. Su concepción de lucha contra la pobreza se basó en los siguientes principios: (i) en lo económico, dejar actuar al mercado y concentrar la acción del Estado en la regulación; el efecto objetivo fue disminuir la intervención directa del Estado y simplificar la regulación; (ii) en lo social, aceptar la responsabilidad del Estado en la necesidad de intervenir en actividades donde existen externalidades, porque la rentabilidad social es mayor que la privada, tales como educación, salud, suministro de agua potable y, en "áreas selectas, donde el efecto del gasto público sobre el crecimiento y la equidad sea mayor" (DNP, 1991). Se considera que la política social es efectiva y que se debe superar su concepción asistencialista, a fin de lograr "políticas sociales ambiciosas, bien financiadas y dotadas con instrumentos eficaces" (DNP, 1991: 83).

El gobierno de Gaviria reformó la regulación sobre inversión extranjera. Además, impulsó en la Asamblea Constituyente la autonomía del banco emisor, para el manejo monetario, y promovió el sistema de concesiones en el sector de las telecomunicaciones.

---

[13] Todos los planes de desarrollo colombiano, desde el primero en 1960, consideran explícitamente como necesaria la estabilidad macroeconómica.

El gobierno del Presidente Samper formuló el Plan del Salto Social. Una característica de este plan, que lo diferenció del gobierno anterior, fue su insistencia en una diferente visión del desarrollo. Samper quiso pasar de una política económica centrada en el mercado a una intervención más clara del Estado y a una mayor participación de la gente. Coincide dicho plan con el impulso a aspectos de la nueva Constitución, tales como la descentralización y un sistema de salud y seguridad social basado en el aseguramiento. A diferencia de la Revolución Pacífica, que buscaba aumentar la competencia y la modernización, El Salto Social buscó equidad y solidaridad. A la idea de que la mejor política redistributiva es el mercado, pues se consideraba que la intervención del Estado beneficiaba generalmente a los ricos, se opuso la idea de que disminuir la intervención deteriora la distribución.[14]

El plan Cambio para Construir la Paz 1999-2002, del presidente Pastrana, consideró que el reto principal del desarrollo era la construcción de la paz. El objetivo principal del plan era lograr una acción inmediata y ambiciosa que ubicara de nuevo al país en la senda del crecimiento sostenible con cohesión social. La pobreza fue considerada como una manifestación importante de conflicto social.

Entre las causas de generación de pobreza, se identificaba la falta de atención a la calidad y productividad del trabajo, cuyo fundamento es la acumulación de capital humano a través de la educación, la investigación y el desarrollo tecnológico aplicados a la producción. Asimismo, recogía la crítica de varios sectores sociales a la política de apertura económica, la cual consideraba que se había realizado en un entorno macroeconómico, tecnológico y de infraestructura inadecuado, con reevaluación real de la moneda, sin capacitación, y sin vías para el comercio exterior.

El plan de Pastrana consideraba que la relación entre la pobreza y la violencia se generaba a partir de la falta de capital social, cuyas dos manifestaciones principales son el conflicto interno y la inequidad. "Es imposible que una sociedad acumule capital social si en ella predomina el conflicto sobre la cohesión, o si existe la percepción generalizada de que las principales decisiones sociales son tomadas por unos pocos y para el beneficio económico de unos pocos" (DNP - Plan Nacional de Desarrollo, s/f: 32).

---

[14] Según el Plan del Salto Social, ése fue el caso de Estados Unidos, con el desmonte del welfare durante el gobierno de Reagan.

Este breve resumen de los planes de desarrollo permite identificar unas líneas de estabilidad en todos los gobiernos que se refieren, principalmente, a la preocupación por la estabilidad macroeconómica. La concepción del plan de 1990 a 1994, del liberal Gaviria, muestra una tendencia neoliberal de mercado. Esta tendencia contrasta con el plan de Samper, también liberal pero con una clara preferencia por una intervención importante del Estado.

El principal aporte de las reformas al Estado, especialmente cuando se desprende de los marcos normativos fundamentales de la Constitución Política, es ser una ocasión para repensar la finalidad de su organización. En el caso colombiano, sirvió para definirse como un Estado social de derecho que comprende de manera explícita la búsqueda del desarrollo social y económico en una sola y armónica finalidad.[15] Desde el punto de vista de la organización del Estado, en lo que se refiere a la política social, su efecto más importante fue la descentralización política, administrativa y fiscal.

### *3.2.2 La descentralización: las transferencias, su creación, evolución y efecto*

La aplicación de la Constitución de 1991 impulsó el aumento del gasto público, especialmente el de carácter social en educación y salud, mediante el fortalecimiento de la descentralización política, administrativa y fiscal. La descentralización fiscal se inició en Colombia en 1983 con la modernización del sistema tributario municipal y el incremento de las transferencias de recursos a los gobiernos locales. La descentralización política se concretó en 1986 con la elección popular de alcaldes, que hasta ese año eran nombrados por los gobernadores, quienes a su vez eran nombrados por el Presidente. Puesta en vigencia la Constitución de 1991, se introdujo la elección popular de gobernadores y se permitió la participación de la comunidad en la gestión de los asuntos municipales a través de la elección de las Juntas Administradoras Locales.

---

[15] Esta expresión está al inicio de la Constitución de 1991 y se especifica para los servicios sociales en el artículo 366. En la presentación del CONPES de modernización en 2002 se insiste en que el "Estado Comunitario tiene una voluntad de resaltar lo social y de ayudar a construir un mayor capital humano, y mayor capital social al servicio del bienestar colectivo".

Si bien la transferencia de responsabilidades administrativas a los gobiernos locales ya se había iniciado en 1986, los grandes problemas de la descentralización continuaban siendo la insuficiencia de recursos, la falta de capacidad técnica y administrativa, y la escasa participación social. Por eso, mediante la Asamblea Constituyente de 1991 se incrementaron los recursos fiscales para que los departamentos y municipios pudieran aumentar la cobertura de los servicios de educación y salud; así también, se incrementó la participación política a nivel local. Así, la Constitución propició un proceso de redistribución de poderes, funciones y recursos del nivel central del Estado en favor de un mayor protagonismo de los departamentos y los municipios, y de una participación más directa de las comunidades en la asignación de los recursos y la gestión de los asuntos públicos locales, de tal forma que permitiera que las regiones se convirtieran en promotoras autónomas del desarrollo.

No obstante, a fines de los noventas Colombia se precipitó en una crisis fiscal que naturalmente afectó el proceso de descentralización. La reducción de los ingresos fiscales y el poco rendimiento de las sucesivas reformas impositivas generaron un clima de opinión en el que se culpó a las transferencias de recursos como el factor que había disminuido la capacidad del gobierno central para superar la crisis. Paralelo a ello es cierto, también, que hubo fallas tanto en el diseño como en la aplicación del proceso, y la costumbre del gobierno central de acudir al salvamento de los niveles descentralizados ineficientes creó una dependencia financiera. Se cuestionó, entonces, la eficiencia del gasto y se consideró como insostenible el incremento del gasto social logrado con la Constitución de 1991.

Todos estos factores se conjugaron para producir una reforma del esquema de la descentralización. El Acto Legislativo 1, de 2001, cambió la Constitución en lo referente a las *competencias y recursos*, reforma que unificó las transferencias fiscales regionales y locales en una sola modalidad: el Sistema General de Participaciones (SGP). La nueva normatividad establece que un límite al crecimiento del SGP, el cual será "el promedio de variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro años anteriores".[16] La asignación de

[16] La nueva disposición constitucional establece que, previamente a la distribución de SGP por sectores, se hagan los descuentos generales, que son los mismos que tenía la Ley 60 de 1993, se dé un porcentaje para las poblaciones indígenas y las ribereñas del río de La Magdalena.

transferencias responde a criterios diferentes según el sector: "a) para la educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y equidad; b) para otros sectores: población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y pobreza relativa".

*Reglas para educación.* Un avance importante es el propósito de optar por subfondos diferenciados por finalidad, de manera que los incentivos queden claros a los departamentos y municipios. El mayor porcentaje de recursos se distribuye *por eficiencia*, buscando llegar al costo promedio por alumno; se espera que, al final de la transición, éste sea el único criterio de eficiencia. Inicialmente se toman unas tipologías que buscan respetar el costo histórico, pero introduciendo factores de cambio hacia el costo unitario; se separa una parte *para calidad* que, en el año 2003, fue poco menos del uno por mil del presupuesto total, y finalmente lo que reste se distribuye por equidad dando preferencia a los municipios más pobres.

*Reglas para salud.* La distribución para salud será completamente por capitación. El crecimiento de las SGP por encima de la inflación se destinará a *ampliar* el sistema, tomando como criterio la población no cubierta. También se podrá ampliar con recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA).[17]

El proceso de descentralización ha presentado otras dificultades. En primer lugar, se dieron problemas financieros en el sistema general de descentralización:[18] (i) El *déficit de las entidades territoriales* es hoy más alto que al comienzo de los noventas, hay un endeudamiento indeseable en más del 70% de los municipios; los recursos transferidos son más del 6% del PIB, 50% de los ingresos corrientes de la nación;[19] (ii) *disminución de la participación de los ingresos propios*, como fuente de financiación, en los municipios menores de 20 mil habitantes, en tanto que aumentó más el ingreso tributario per cápita que el gasto de funcionamiento, en los mayores de 500 mil habitantes; más que pereza fiscal refleja un problema estructural de la institucionalidad de impuestos;[20] (iii) *aumentó el endeudamiento* cuyo pago se puede transferir

---

[17] Los fondos provienen de un sobre costo de 1% a la cuota de quienes pagan régimen contributivo, y de las personas que ganan más de cuatro salarios mínimos (art. 7 de la Ley 797 de 2003).

[18] DNP, Dirección de Desarrollo Territorial. Evaluación de la descentralización municipal. Tomo 2. Se consolidó la estabilidad fiscal de los municipios durante los años noventa. Juan Gonzalo Zapata y Olga Lucía Acosta pg 189. Bogota 2002.

[19] Para 1999, si se suma 1% del PIB, que son regalías y medio punto de co-financiación.

al mandatario siguiente o al nivel nacional (Echevarría, 2000); se produjo desahorro en los municipios menores de 100 mil –a menor tamaño mayor desahorro–, y el efecto fue un crecimiento acelerado del endeudamiento, que los bancos comerciales propiciaron con la esperanza del salvamento del gobierno nacional; (iv) *una creciente deuda pensional sin reservas adecuadas para enfrentarlas*, lo cual es una amenaza futura. Un estudio comparativo de seis países (Dillinger, Perry y Webb, 2001) encuentra que el origen principal del problema lo constituyen las transferencias automáticas, porque el gasto crece sin que lo haga la base impositiva local.

**CUADRO N° 2**
LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

| | Las fuerzas uribistas | Liberales | Conservadores | Polo Democrático |
|---|---|---|---|---|
| **Transferencias de recursos** | Limitar las transferencias. | Mantener las transferencias con mayor equidad.<br>Financiar los proyectos regionales con las regalías producto de la explotación de recursos naturales. | Limitar las transferencias y exigir un esfuerzo fiscal propio. | Mantener el sistema de transferencias y fortalecer recursos propios. |
| **Autonomía administrativa y fiscal** | Aumentar la autonomía fiscal con mayor esfuerzo fiscal propio. | Profundizar la descentralización y establecer la región como división político administrativa. | La autonomía depende de la capacidad de financiación propia. | Autonomía política, administrativa y fiscal de los gobiernos locales. |
| **Evaluación y control central** | Aumentar la evaluación y control del gobierno central sobre el uso de las transferencias y la reducción del nivel nacional. | | | |

### *3.2.3 La política de seguridad social*

Hasta 1994, año en que se inicia la aplicación de la Ley 100 de 1993, el sistema nacional de salud y seguridad social básico era principalmente público y centralizado. El sistema actual, desde el punto de vista administrativo, es descentralizado y establece una separación de funciones: (i) la oferta de prestación de salud y seguridad

[20] Los impuestos de los municipios pequeños pasaron de 0,9 a 1,6% del PIB.

busca ser principalmente privada, mediante Instituciones Prestadoras de Salud (IPS); (ii) el acceso se logra a través de un sistema universal de aseguramiento que se basa en contribuciones, para quien pueda pagarlas, y en subsidios, para los grupos de población pobre;[21] (iii) para poner en marcha el aseguramiento, se crearon Empresas Promotoras de Salud (EPS) para manejar el aseguramiento contributivo, y Aseguradoras de Régimen Subsidiado (ARS) para gerenciar los subsidios; (iv) el Estado conserva las funciones de regulación, evaluación de la calidad y control.

El sistema de salud es parte de los programas de lucha contra la pobreza, no sólo por el acceso universal a la salud, sino por instrumentos específicamente diseñados para favorecer a los más pobres. Técnicamente el sistema colombiano corresponde a un modelo de competencia regulada, pero mantiene un carácter de *solidaridad*, al establecer un aporte adicional de quienes ganan más de dieciséis salarios mínimos mensuales.[22] El 50% de lo producido va al FOSYGA y el 50% restante, a la cuenta de subsistencia que creó la ley. Estos fondos reemplazan la suma que el Estado aportaba, según la ley 100, para subsidiar hasta un 50% del aporte a los trabajadores que no podían pagarlo. El fondo de garantía de pensión mínima se cambia en la edad y el tiempo de cotización, pero se mantiene el principio de subsidiar el faltante de los aportes por ahorro individual, para personas que alcanzan a tener pensiones de un salario mínimo.

En relación con los problemas financieros del sector de la salud y seguridad social, es necesario decir que aunque ha tenido avances significativos, su costo por persona atendida subió notablemente. Todavía en 2004, no se había logrado que la financiación de los hospitales públicos sea reemplazada por una financiación a la demanda, debido a que se mantuvo el régimen salarial público. No todos los hospitales públicos (con subsidios de oferta) se han convertido en Empresas Sociales del Estado (ESES), que se financian principalmente por prestación directa de servicios. En febrero de 2003, se produjo la fusión de los Ministerios de Salud y de Trabajo en un solo Ministerio de Protección Social, con lo cual se hizo protocolar la adopción de una política social basada en el manejo social del riesgo.[23]

---

[21] El carácter de pobreza se determina por la aplicación de un Sistema de Selección de Beneficiarios de Subsidios (SISBEN).

[22] De 0,2%, entre 16 y 17 salarios, de 0,4% entre 18 a 19, de 0,6% entre 19 a 20, y de 0,8% para superiores a 20. Ley 797 de 2003.

Un paso en la política de seguridad social fue la creación de la Red de Apoyo Social que, además de ser un mecanismo para atender a los más pobres, fue una oportunidad para reflexionar sobre la necesidad de desarrollar el *esquema de manejo social del riesgo*, como un puente más entre la acumulación económica y el desarrollo social. Esta reflexión ha permitido una redefinición en el manejo de lo público (Sarmiento, 2005). Dos sectores, tradicionalmente considerados de oferta estatal, han sido afectados por esta nueva forma de entender la gestión privada de lo público: el sector de la salud y el sector de la vivienda. El resultado ha sido la ampliación de la intervención privada en la oferta del servicio de salud, como negocio competitivo, y la expansión del aseguramiento estatal subsidiado. Sin embargo, no ha sido acompañado de un fortalecimiento de los mecanismos estatales de orientación, evaluación de calidad y supervisión.

El avance más importante de subsidios condicionados ha sido la simplificación de la operación. Se ha podido demostrar que si el subsidio en dinero se acompaña de capacitación y se condiciona adecuadamente, puede tener muy buenos resultados a un costo de funcionamiento comparativamente más bajo que las alternativas existentes.

En relación con estos programas queda en evidencia un aspecto importante, que es la posibilidad de mantener centralizados los programas que tienen por finalidad el gasto compensatorio con propósitos de equidad. La descentralización de la distribución –cuya operación final dejan en manos de gobernadores y alcaldes– puede ser menos eficaz desde el punto de vista de los costos, que la asignación y distribución directa desde el centro, siempre y cuando las reglas estén suficientemente desarrolladas y los procedimientos sean transparentes.

[23] La orientación del manejo social del riesgo ya se había iniciado con el diseño y la creación de la Red de Apoyo Social, que fue diseñada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) entre 1999 y 2002, con el apoyo conceptual y financiero del BID y el Banco Mundial, y adoptado como política de Estado.

**CUADRO N° 3**
LA POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL

| | Las fuerzas uribistas | Liberales | Conservadores[24] | Polo Democrático |
|---|---|---|---|---|
| **Sistemas de protección social** | Reforma de las pensiones.<br><br>Aumentar la edad de jubilación y el tiempo de cotización.<br><br>Acabar los regímenes especiales con privilegios pensionales. | Ampliación de cobertura en salud, pensiones, etc.<br><br>Creación del seguro de desempleo.<br><br>Fortalecimiento de la asistencia social | Ampliación de cobertura en salud, pensión mínima.<br><br>Paternalismo del estado selectivo y decreciente. | Luchar contra el hambre.<br><br>Lograr seguridad alimentaria a través de la reforma agraria. |
| **Sistemas de subsidios para los más pobres** | Atender a las familias identificadas como más pobres con subsidios condicionados en dinero y ampliar las coberturas. | | | |

### *3.2.4 La política laboral: las reformas a las prestaciones sociales y su efecto*

Las reformas de los noventa han producido la redefinición de los acuerdos entre el Estado, los empresarios y la clase obrera, que sirvieron de base al modelo de industrialización en las primeras etapas de sustitución de importaciones e hicieron posible el desarrollo del mercado nacional. Dichos acuerdos, así hayan sido precarios, garantizaron a la clase obrera unas mínimas condiciones de vida, unos derechos y una estabilidad laboral.

Sin embargo, la dinámica de las relaciones entre el Estado, los empresarios y trabajadores empieza a transformarse desde la década de los ochenta y, más claramente, desde comienzos de los noventa. El proceso de globalización, los efectos del cambio tecnológico en la producción, y la aceleración del modelo de crecimiento hacia afuera y de internacionalización de la economía, exigen la flexibilización del

[24] El Partido Conservador está comprometido en la actualidad con los programas del presidente Uribe. Su pensamiento tradicional se expresa en la afirmación de Nicolás Gómez Dávila, que es recogido por pensadores y documentos oficiales del partido: "justicia social es el término para reclamar cualquier cosa a la que no tenemos derecho". Lo que se pone en el cuadro es tomado de la agenda social presentada por el director actual, Carlos Holguín Sardi, en diciembre de 2004.

mercado de trabajo y de las relaciones laborales en las empresas. La forma como se realizó este cambio afectó la estabilidad en los puestos de trabajo, cambió los sistemas de remuneración laboral con base en prestaciones y beneficios fijos, y orientados a la búsqueda de bienestar de los trabajadores, para reemplazarlos por esquemas donde las prestaciones están a cargo de operadores de mercado diferentes a las empresas que contratan. En consecuencia, el contrato a término indefinido deja de ser la forma principal de contratación.

A estas nuevas condiciones económicas y laborales responde el gobierno de César Gaviria y los legisladores de comienzos de la década de los noventa con la ley 50 de 1990, que buscaba flexibilizar el mercado de trabajo. Esta ley eliminó la retroactividad del derecho de cesantía, flexibilizó el contrato de trabajo, e introdujo la posibilidad de pagar un salario integral (que exime a las empresas de responsabilidades laborales posteriores) a partir de cierto monto (Arenas, 1991). La ley 100, del mismo año, modificó el sistema de seguridad social para ampliar su cobertura pero, también, para privatizarlo e introducirle mecanismos de mercado en el ofrecimiento de los servicios de pensiones de jubilación y de salud. Los argumentos de los tomadores de decisiones de ese entonces, se basaban en que la vieja legislación laboral era demasiado rígida e impedía la flexibilidad necesaria para que las empresas pudieran responder a una economía más abierta y competitiva, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional. En síntesis, la legislación laboral pasó de ser un instrumento de protección al trabajador a ser un mecanismo de regulación del mercado laboral, de una manera más acorde con las necesidades de las empresas. Desde comienzos de 2000, y con el propósito de enfrentar la crisis económica que atraviesa el país desde finales de los años noventa, el gobierno y el sector empresarial se han propuesto flexibilizar la legislación laboral aún más, para permitir el pago del salario mínimo sin prestaciones sociales, la eliminación del pago de horas extras y del recargo en el pago del trabajo nocturno, entre otros. También han propuesto suprimir las llamadas contribuciones "parafiscales" que pesan sobre el pago de los salarios, tales como los porcentajes para el Instituto de Bienestar Familiar y para el Sistema Nacional de Capacitación Laboral.

El resultado de todo esto es la pérdida de influencia de la clase obrera, en general, y del sindicalismo, en particular, en la política y la economía nacionales, especialmente en lo que se refiere a la capacidad para mantener sus condiciones de vida y su

estabilidad en el empleo. Se trata de un menor poder en relación con la orientación de la política social, la administración de las empresas, el entorno laboral y los procesos productivos. El sindicalismo ha dejado de ser un interlocutor importante ante el Estado y los empresarios. Los sindicatos y las grandes centrales obreras (la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, y la Confederación General de Trabajadores Democráticos, CGTD) no están preparados ni han tenido la fuerza suficiente para oponerse eficazmente a los mencionados procesos de reestructuración y ofrecer alternativas viables.

Aunque en Colombia la tasa de sindicalización ha sido tradicionalmente baja, la creciente informalización de las relaciones laborales, la flexibilización de la legislación y el mercado de trabajo, la privatización del Estado y el desmonte de las políticas sociales, han agudizado aún más esta tendencia. Mientras que en 1970 el porcentaje de la población económicamente activa que estaba sindicalizada era de 16%, en 1984 descendió a 8,24%, en 1990 a 7,9% y en 1994 cayó al 7,7% (Archila, 1995). A pesar de esta debilidad, las centrales obreras y los sindicatos más fuertes (los de trabajadores estatales, maestros y trabajadores petroleros) realizaron 41 huelgas generales entre 1997 y 1999, en protesta contra la política económica y social de los gobiernos (Cambio, agosto 30, 1999: 24). La huelga realizada en 1999 no sólo involucró a los trabajadores sino también a otros sectores sociales, tales como los deudores del sistema de financiación de vivienda, los transportadores, los campesinos, los cultivadores de arroz y los empleados bancarios, entre otros.

No obstante, estas protestas no han tenido la fuerza suficiente para modificar la política económica y social del gobierno, o para poner a los trabajadores y a los sectores populares en una mejor posición de negociación en el proceso de reestructuración neoliberal. Ello ha conducido a los trabajadores y al sindicalismo organizado a buscar la participación política directa, a través de la acción partidista y parlamentaria. Así, para las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2002, el movimiento obrero y otros sectores sociales de izquierda organizaron el Frente Social y Político, cuya principal figura fue Luís Eduardo Garzón, el anterior líder y presidente de la CUT. En un año de existencia, dicho movimiento logró un éxito sin precedentes para la izquierda en las elecciones parlamentarias de marzo de 2002, pues su candidato al Congreso, el ex magistrado de la Corte Constitucional, Carlos Gaviria, obtuvo una de las más altas votaciones (116 062 votos). Para las elecciones

presidenciales, el Frente Social y Político se convirtió en el Polo Democrático Independiente, coalición del Frente Social y Político con otras fuerzas sociales y partidos de izquierda. Su candidato presidencial, Luís Eduardo Garzón, obtuvo el respaldo de los principales parlamentarios independientes y de la izquierda. Ello le significó a Garzón una votación de un poco más del 6% (680 245 votos) en las elecciones presidenciales de 2002. Si bien esta votación fue inferior a las expectativas, su movimiento político se perfila, hacia el futuro, como una importante fuerza política socialdemócrata, con posibilidades de constituirse en una alternativa al neoliberalismo imperante en el país desde la década de los noventas.

Las reformas laborales se han concentrado en flexibilizar el mercado, por medio de la reducción de los costos de despido y facilitar la contratación de trabajo temporal. La flexibilización que en 1990 no produjo los efectos esperados, se complementa en el año 2002 (ley 789) con la misma finalidad de flexibilización con una estrategia similar de reducción de costos, a través de variaciones al horario de trabajo y a las sanciones por despido injustificado (Farne, 2004).

**CUADRO N° 4**
LA POLÍTICA LABORAL

| | Las fuerzas uribistas | Liberales | Conservadores[25] | Polo Democrático |
|---|---|---|---|---|
| **Mercado de trabajo** | Flexibilización y desregulación del mercado de trabajo (indemnización por despidos, jornadas y salario mínimo, acabar con los contratos a término indefinido). | Rechazo a la flexibilización laboral y promoción de la formalización de la relación laboral.<br><br>Separar el Ministerio de trabajo. | Apoyo a la flexibilización laboral. | Rechazo a la flexibilización laboral. |

[25] "Pensando más en los desempleados que en los empleados, el partido apoyó la reforma laboral para que se flexibilizara la legislación, a fin de darle más competitividad al país y generar más empleo y apoyo a la meritocracia en la provisión de cargos públicos; como herramienta para combatir el clientelismo, sin dejar por ello de reclamar el legítimo derecho de las fuerzas políticas comprometidas con un programa de gobierno a ejecutar y desarrollar dicho programa con sus figuras y con sus gentes." Carlos Holguín Sardi, Presidente del Directorio Nacional Conservador.

### *3.2.5 Las reformas a la administración de justicia*

Un rasgo de la debilidad del Estado colombiano, además de su incapacidad para integrar el territorio, es su incapacidad para administrar justicia y proveer seguridad a los ciudadanos. La capacidad del sistema de administración de justicia colombiano para resolver los conflictos entre los ciudadanos es muy baja. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, en 1994, la tasa de impunidad era del 97%: mientras los jueces penales producían solamente 15 sentencias por año, para dicho año había cerca de 2 millones de procesos penales y 1 millón 800 mil procesos civiles pendientes de solución (Montenegro, 1994: 38). Para el mismo año, existían en el país 196 policías por cada 100 000 habitantes, mientras que países más pequeños, como Uruguay y Perú, tenían 767 y 350, respectivamente (Montenegro, 1994: 41). Por dicha razón, en Colombia, los conflictos sociales son resueltos al margen de las instituciones públicas, lo cual, a su vez, es la principal causa del surgimiento de expresiones "parainstitucionales" de poder y de resolución de conflictos. En este sentido, la solución de la crisis política pasa por la necesidad de fortalecer el Estado, lo que implica la constitución de su monopolio sobre el uso de la fuerza y el incremento de su autonomía frente a los distintos actores sociales y políticos.

El Estado colombiano ha sido históricamente débil; en las últimas décadas ha sufrido un deterioro tal que no se encuentra en condiciones de proporcionar, adecuadamente, seguridad a sus ciudadanos. Esta situación se ha traducido en violencia y anomia, en la incapacidad de las autoridades públicas para garantizar hasta los más elementales derechos ciudadanos y en la degradación con que la sociedad colombiana asume la diversidad, el desacuerdo y la exigencia de sus derechos.

Por tal razón, en las últimas dos décadas se ha introducido, sin mucho éxito, una serie de reformas en materia de administración de justicia, tales como la informatización y descongestión de los juzgados, la organización de la carrera judicial, la adopción del principio de la oralidad en los procesos penales, la tecnificación y profesionalización de los organismos de investigación criminal, la adecuación y descongestión de las cárceles, entre otras. Pero fue la Asamblea Constituyente de 1991 la que adoptó una reforma un poco más profunda de la estructura de la rama judicial, mediante la creación de nuevas instituciones como el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General y la adopción del sistema acusatorio en materia criminal, y la creación de la Corte Constitucional.

La administración de la rama judicial se le asignó al Consejo Superior de la Judicatura. En el pasado, esta función correspondía al Ministerio de Justicia, en cuyo cumplimiento era bastante ineficiente. Además de elaborar y ejecutar el presupuesto de la rama judicial, dicho consejo debe controlar el desempeño de las oficinas judiciales. Con la adopción del sistema acusatorio, se le quita a los jueces la función de investigación de los delitos y se le entrega a la Fiscalía General, cuyas actuaciones se rigen más por los criterios técnicos de la investigación criminal, que por el formalismo procedimental de la función de juzgamiento. Al respecto, un analista señalaba que la investigación de los delitos se había atribuido en Colombia erróneamente a los jueces, lo cual era incompatible con la naturaleza de su función, pues éstos no están capacitados para investigar los hechos sino para analizarlos en derecho (Giraldo, 1993). Con esta separación técnica de funciones, se esperaba lograr un incremento significativo en la eficacia de la justicia en materia penal y una reducción notable de la impunidad.

Parte de la violencia que vive la sociedad colombiana se genera en las disputas económicas y sociales entre los ciudadanos, por la imposibilidad de tramitar institucionalmente sus desacuerdos y conflictos, debida la congestión de los juzgados en asuntos civiles, comerciales y familiares, y a las dificultades de acceso. Por lo tanto, la eficacia de la administración de justicia en materias civiles y comerciales, se ha buscado también mediante la participación directa de los ciudadanos en la solución de los conflictos, a través de la institucionalización de mecanismos extrajudiciales de más fácil acceso, tales como la conciliación, los tribunales de arbitramento y los jueces de paz elegidos por la comunidad. De esta manera, se busca que sólo lleguen a los jueces aquellos conflictos a los cuales la comunidad no les ha encontrado solución. Ello porque, según un experto, la congestión de los juzgados se debe, en parte, al progresivo proceso de judicialización de todo conflicto entre los ciudadanos, independientemente de su trascendencia o del grado de alteración que suscite en la comunidad (Giraldo, 1993). De esta manera, la legitimidad del Estado requiere la solución de su ineficacia en la administración de justicia, y ésta, a su vez, necesita la participación de la comunidad en la solución de sus conflictos, dentro de marcos institucionales.

Sin embargo, la población más pobre es la que tiene mayores dificultades para acceder a la administración de justicia. A pesar que desde 1970 se establecieron

mecanismos para facilitar el acceso, tales como los consultorios jurídicos de las universidades, el amparo de pobreza y la recientemente creada defensoría pública, no se ha logrado un verdadero acceso de todos los sectores de la población a los beneficios de la justicia. Aún subsisten grandes obstáculos económicos asociados a los costos de abogado y del derecho a la defensa, a los factores regionales, culturales y de educación.

Finalmente, es necesario mencionar que el gobierno del Presidente Álvaro Uribe presentó un proyecto de reforma a la estructura de la administración de justicia, establecida en la Constitución de 1991, que intenta disminuir la autonomía de la rama judicial. Uno de los puntos más críticos de la reforma es la propuesta de limitar los alcances de la acción de tutela, que ha sido una herramienta a favor de los derechos socioeconómicos de los más pobres. Ésta ampararía únicamente los derechos fundamentales y se excluirían los derechos sociales, económicos y culturales, los colectivos y los del medio ambiente. También se propone reducir algunas funciones de la Corte Constitucional en relación con la tutela y el control constitucional, y eliminar el Consejo Superior de la Judicatura; en reemplazo de este último se crearía un ente administrativo, especial para el manejo del presupuesto y dependiente del gobierno. Sin embargo, con ello se reviviría la injerencia de la rama ejecutiva en el manejo de la rama judicial, cuya independencia es uno de los logros de la Constitución de 1991.

Según Fernando Londoño, primer Ministro del Interior del primer gobierno de Uribe, la reforma se debe a la necesidad de tener una justicia más ágil y menos polémica, habida cuenta de las controversias que han generado las decisiones de la Corte Constitucional en relación con el amparo de los derechos socioeconómicos de los ciudadanos. Por su parte, los magistrados de las Altas Cortes Judiciales se han opuesto radicalmente a limitar los alcances de la acción de tutela, las facultades para ejercer el control constitucional de las leyes, y a la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura; para ellos, el proyecto acaba con los mecanismos de protección de los derechos constitucionales, según advirtieron. A su juicio, aunque es necesario imprimir algunas reformas al funcionamiento del Consejo Superior y al manejo de la acción de tutela, las dos creaciones de la Carta Política de 1991 deben mantener su esencia actual.

A su turno, el senador Darío Martínez, liberal uribista, afirmó que "en Colombia no hay poderes absolutos, no hay instituciones infalibles ni tampoco intocables. Nosotros ejercemos el poder constituyente de reformar la Constitución y podemos hasta acabar con la Corte Constitucional, aunque de eso no se trata", pero "hay un desbordamiento de la Corte y el Congreso tiene que ponerle orden (...). Si bien hay que preservar los derechos fundamentales, la tutela debe ser reformada en aras de la seguridad jurídica" (El País-Cali, agosto 1 de 2003).

**CUADRO N° 5**

LA POLÍTICA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

| | Las fuerzas uribistas | Liberales | Conservadores | Polo Democrático |
|---|---|---|---|---|
| **Estructura de la administración de justicia** | Suprimir el Consejo Superior de la Judicatura y reformar las funciones de la Corte Constitucional. | Extender la carrera judicial a la Fiscalía y a los Magistrados de las altas Cortes.<br><br>Reformar el Consejo Superior de la Judicatura. Separar el Ministerio de Justicia y del Interior. | Suprimir el Consejo Superior de la Judicatura y reformar las funciones de la Corte Constitucional. | Mantener las funciones de la Corte Constitucional y el Consejo Superior de Judicatura, pero suprimir sus salas departamentales. |
| **Eficacia de la administración de Justicia** | Agilidad y oportunidad. Tecnificación de investigación y oralidad en el juzgamiento. El Polo quiere fortalecer la conciliación en equidad. | | | |
| **Acción de tutela de los derechos fundamentales** | Reducir el alcance de la acción de tutela. | Mantener la estructura de la Constitución del 1991. | Reducir el alcance de la acción de tutela. | Mantener la tutela y la estructura de la Constitución de 1991. |

## 3.3 Consensos y disensos

De los pronunciamientos generales de los partidos se desprende un consenso básico de política en cuanto a la necesidad de crecer, distribuir mejor la riqueza, reducir la pobreza y poner fin al conflicto armado.

**CUADRO N° 6**

CONSENSOS ENTRE LAS FUERZAS POLÍTICAS EN SEIS ÁREAS DE REFORMA POLÍTICA

| | Enfoque hacia la pobreza | Descentralización | Seguridad social | Política laboral | Administración de justicia | Política tributaria |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Las fuerzas uribistas** | Disminuirla principalmente con crecimiento económico y redireccionando el volumen actual de subsidios. | Aumentar la autonomía fiscal con mayor esfuerzo fiscal propio. | Reforma del sistema de pensiones. Reducir regímenes especiales. Privatizar el seguro social. | Flexibilización y desregulación del mercado laboral. | Suprimir el Consejo Superior de la Judicatura y reformar las funciones de la Corte Constitucional. | Impuestos indirectos, aun a la canasta básica, y disminución de impuestos a la renta. |
| **Liberales** | Crecimiento con distribución, reforma agraria y oferta estatal para los servicios básicos. | Mantener las transferencias. | Ampliación de cobertura en salud. Seguro de desempleo. No privatización. | Rechazo a la flexibilización laboral. | Mantener la tutela y estructura de la Constitución de 1991. | Ampliación de los impuestos directos, no impuestos a la canasta básica. |
| **Conservadores** | Crecimiento y no limitación a los derechos de propiedad. | Aumentar la autonomía fiscal con mayor esfuerzo fiscal propio. | Privatización del gasto. Pensión mínima. | Flexibilización del mercado laboral. | Suprimir el Consejo Superior de la Judicatura y reformar las funciones de la Corte Constitucional. | Impuestos indirectos, aun a la canasta básica, y disminución de impuestos a la renta. |
| **Polo Democrático** | Intervención estatal, reforma agraria, seguridad alimentaria, y democratización de la propiedad. | Mantener las transferencias. | Seguridad alimentaria con reforma agraria. | Rechazo a la flexibilización laboral. | Mantener la tutela y estructura de la Constitución de 1991. | Ampliación de los impuestos directos, no impuestos a la canasta básica y tributación a la propiedad raíz. |
| **Consenso de todos** | | Aumentar la evaluación y control del gobierno central sobre el uso de las transferencias y la reducción del nivel nacional. | Atender a las familias identificadas como más pobres con subsidios condicionados en dinero, y ampliación de las coberturas. | | Agilidad y oportunidad. Tecnificación de investigación y oralidad en el juzgamiento. El Polo quiere fortalecer la conciliación en equidad. | Ampliación de los impuestos directos, no impuestos a la canasta básica y tributación a la propiedad raíz. |

# 4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PRO-POBRES

A continuación, se presenta algunos factores que generan un papel más activo de las instituciones del sistema político en las tareas de atención, diagnóstico y gestión de las actividades necesarias para reducir la pobreza, así como también aquellos factores que obstaculizan dicho propósito.

## 4.1 Factores que facilitan la lucha contra la pobreza

### *4.1.1 Los esfuerzos para mejorar la participación política*

En el punto 2.2 se señalaba que una de las transformaciones más importantes del sistema político colombiano, en los noventa, fue la ampliación de la representación y la participación política de las minorías y de las fuerzas sociales excluidas por el régimen bipartidista. La participación política incluyente es una de las condiciones necesarias para mejorar la distribución y el ingreso, y para reducir la pobreza. Las instituciones económicas importan, pero también importa la naturaleza del sistema político en que ellas están inmersas. En sociedades como la colombiana, caracterizadas por la discriminación y la desigualdad endémicas, es casi imposible lograr la estabilidad social en el largo plazo a menos que las instituciones políticas den participación y capacidad de decisión a los excluidos. La reducción de los efectos indeseables del proceso económico, como la inequidad y la pobreza, dependen de la estructura del poder político de la sociedad. Por lo tanto, el crecimiento económico sólo tiende a reducir la pobreza en la medida en que los sectores más pobres y excluidos de la población tengan suficiente poder político y acceso a los activos físicos y humanos, y a las instituciones decisorias, que les permitan beneficiarse del desarrollo y corregir la inequidad. En relación con este aspecto, como se dijo anteriormente, la reforma constitucional de 1991, que estableció la representación política de los indígenas en el Congreso de la República y la ley 581 de 2000, que estableció una cuota del 30% para la participación de la mujer en los cargos directivos de la administración pública, han sido pasos significativos hacia la inclusión. Sin embargo, es demasiado pronto para evaluar su impacto en términos de equidad socioeconómica, ya que ésta también depende de factores estructurales.

A pesar de que la Constitución de 1991 creó espacios institucionales para la participación de las minorías étnicas –en especial de los indígenas–, flexibilizó las condiciones para crear partidos y movimientos políticos, creó mecanismos para la participación comunitaria –especialmente en el desarrollo local y en la planeación del desarrollo económico–, lo cierto es que aún falta mucho por mejorar. Si bien el espíritu de la Constitución es el de profundizar la democracia participativa, en la práctica su funcionamiento se ha dificultado por los excesivos requisitos que no la hacen fácilmente accesible a los ciudadanos; éstos desconocen su funcionamiento por falta de pedagogía ciudadana y, en muchas ocasiones, los mecanismos de participación son permeados por el clientelismo bipartidista. No obstante, el balance no es del todo negativo, ya que según los analistas "la institucionalización de la participación ciudadana cambió las coordenadas de las relaciones políticas en la vida municipal. Aunque se registran cada vez más experiencias exitosas de incidencia de los ciudadanos en la definición de políticas públicas, la participación no ha logrado un impacto fuerte –como se esperaba, al menos– sobre la planeación y ejecución de dichas políticas. Ha sido más bien en el terreno del control social donde se observan los resultados más halagadores: los procesos de seguimiento a la contratación y ejecución del gasto han contribuido de manera indirecta a la obtención de mejores resultados en la gestión pública" (Velásquez y González, 2003: 26).

Finalmente, la actividad de los grupos armados y la persistencia del conflicto han debilitado y destruido organizaciones de base social que, con su participación, hubieran podido incidir en el mejoramiento de sus condiciones de vida, y que han impedido u obstaculizado la gestión de los gobiernos locales. "Entre 1998 y 2002 fueron secuestrados 17 alcaldes, amenazados 554 y asesinados 54 (...) La guerra ha obligado a los líderes a desarrollar un trabajo de bajo perfil para evitar ponerse en la mira de los grupos armados. Así la violencia ha sido un obstáculo para la participación, le ha generado altos costos y, sobre todo, ha impedido la emergencia de nuevos liderazgos" (Velásquez y González, 2003: 19).

### *4.1.2 La redefinición de las reglas para la asignación de los recursos públicos: incentivos y desincentivos para la equidad*

El efecto combinado de las reformas políticas y económicas que experimentó la sociedad colombiana en los noventas, ha dificultado la posibilidad de llegar a un consenso sobre una asignación más equitativa de los recursos públicos. En la realización de dicha asignación chocan entre sí los principios que genera el funcionamiento de un mercado insuficientemente regulado, de un lado, y los de un Estado muy pequeño para el manejo de los bienes públicos, pero demasiado grande para las funciones subsidiarias, por el otro. Estas dos lógicas de la política pública han avanzado paralelamente desde 1991, lo cual ha dificultado la posibilidad de hacer alianzas políticas para lograr una forma convergente de orden social. Esto ha generado una confrontación entre dos concepciones de la acción estatal: servicios directamente prestados por el Estado y servicios prestados por los particulares con subsidios que incentiven la atención a los más pobres. Esta confrontación ha tenido una dinámica contradictoria: al mismo tiempo que se promueven reformas políticas que buscan condiciones favorables para un proceso de democratización e integración de la sociedad, sin tener en cuenta las restricciones y la factibilidad financiera; se dan unas reformas económicas que, por poner excesivo énfasis en el equilibrio fiscal y financiero del Estado, han reducido dicha posibilidad y han permitido procesos sociales excluyentes, tales como la privatización de funciones estatales, el aumento del desempleo, y la reducción del gasto público social, etc.

Uno de los principales factores que facilitan la lucha contra la pobreza es el carácter social del nuevo marco constitucional colombiano. Hasta 1990, la política social había sido siempre la primera prioridad en el discurso y la última en la práctica; puesto que no se traducía en recursos financieros adicionales que la hicieran viable, dependía principalmente de las rentas con destinación específica. Con la introducción del Estado social de derecho, la nueva Constitución estableció que el gasto social no debía ser un residuo de la política económica, sino la principal obligación del Estado. En muchas de sus normas se nota una clara intención de orientar el gasto público para garantizar a los ciudadanos, especialmente a los estratos de ingresos más bajos, el efectivo disfrute de los derechos socioeconómicos. Así, entre las normas más controvertidas por los equipos económicos del gobierno, están los artículos 356 y 357, que incrementaron una serie de transferencias de recursos del presupuesto nacional a los departamentos y municipios, para atender las necesidades básicas, de educación y salud de sus habitantes más pobres.

### *4.1.3 La Corte Constitucional*

Otra de las principales instituciones del Estado social de derecho es la Corte Constitucional. La Constitución de 1991 le asignó a la Corte el control constitucional, pero junto a esta función ésta cumplía una aún más importante: se constituyó como el tribunal supremo de los derechos socioeconómicos de los ciudadanos. Esta función la ejerce a través de la revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela, que es el instrumento para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos fundamentales ante la autoridad que los desconozca. La creación de la Corte Constitucional alteró el tradicional balance de poder entre las distintas instituciones estatales y dio origen a una nueva configuración del sistema político. Ello explica las confrontaciones que se han producido en la última década entre las distintas instituciones del Estado, y especialmente entre dicha Corte y el Banco de la República y los funcionarios del equipo económico del gobierno. Debido a sus decisiones, la Corte Constitucional se ha convertido en el símbolo de la búsqueda de la justicia social, y por eso ha cumplido un papel fundamental en la relegitimación del Estado. Desde sus comienzos, la Corte ha sido muy clara en señalar la importancia normativa y política de la nueva definición del Estado como un Estado social de derecho. En una decisión de 1992, esta entidad afirmó que "el Estado social no es una mera fórmula retórica sino que implica una gran responsabilidad de los jueces en el reconocimiento de los derechos constitucionales y sociales de los ciudadanos" (Uprimny, 2001).

Esta función de garante de los derechos fundamentales, no sólo en el campo político, sino en el social y el económico, le ha valido a la Corte Constitucional la acusación de ser demasiado "política", y de usurpar funciones legislativas y ejecutivas de diseño de política económica (Kalmanovitz, 2001; Clavijo, 2001). Sin embargo, sus decisiones adquieren un marcado carácter político dado el contexto colombiano de profunda desigualdad social. Este matiz político de las decisiones judiciales se deriva también del lugar que la Constitución de 1991 le atribuyó en el sistema político, el cual la pone en relación directa con los conflictos sociales y económicos no resueltos en las instancias de decisión política, debido a deficiencias en la representación, a la falta de voluntad de la clase dirigente y a la debilidad de la sociedad civil. Por lo tanto, la Corte Constitucional ha sido la institución del Estado que simboliza el espíritu de democratización y equidad que animó la constelación de fuerzas progresistas que impulsaron el movimiento constituyente. Desde este punto de

vista, ha tratado de mantener abiertas las posibilidades institucionales y legales de reforma social y participación política efectiva de las minorías y de los menos aventajados socialmente.

En su función de preservar el carácter social de la Constitución de 1991, la Corte Constitucional ha proferido una serie de polémicos fallos, entre los cuales se cuentan: a) la obligación de que el Banco de la República incluya entre sus objetivos el velar por la producción y el empleo, y no sólo por la política monetaria y la reducción de la inflación, como lo había venido haciendo hasta ahora; b) la modificación del sistema hipotecario y el control permanente de las tasas de interés de los préstamos de vivienda, con el fin de garantizar el derecho a la misma; c) la prohibición del cobro de los llamados bonos para que un escolar pueda ser admitido en ciertos colegios privados; d) la igualdad en los salarios en el sector público y privado y la indexación del salario mínimo y del salario de los funcionarios públicos; y e) la cobertura, por parte del sistema de salud, de las llamadas "enfermedades catastróficas", las cuales acarrean un elevado costo para quien las padece.

Estas decisiones, según sus críticos, se oponen a la plena vigencia de las "leyes del mercado" (Kalmanovitz, 2001; Clavijo, 2001). Por ello, muchas de estas decisiones en asuntos económicos y fiscales han sido rechazadas por el equipo económico del gobierno, la Junta Directiva del Banco de la República, los economistas de los *thinks tanks* que asesoran al gobierno en materia económica, el sector financiero y algunos miembros del sector empresarial. Por el contrario, sí han encontrado respaldo entre las minorías, la clase obrera y la clase media.

Las decisiones de la Corte Constitucional trascienden el ámbito de lo jurídico, sobrepasan la lógica del mercado y tienen efectos políticos y económicos, puesto que al reconocer o asignar derechos desde una perspectiva de democracia social alteran el anterior balance de poder. Así lo ha entendido ésta, quien por boca de uno de sus magistrados ha dicho que "en el país no se ha entendido aún la función que un tribunal constitucional cumple. No se he han asimilado suficientemente las decisiones. Decisiones que han sido tomadas en derecho pero que necesariamente tienen consecuencias políticas y económicas. Y no es que por esto los jueces o los magistrados de la Corte estemos arrebatando funciones a otro órgano, sino que de nuestra función se desprenden necesariamente consecuencias de este tipo. Se dice

que la Corte no debería meterse en materias económicas. Pero resulta que la legislación económica no está sustraída del control que la Corte debe ejercer sobre todas las leyes, sean del tema que sean. La decisión, claro, produce efectos económicos. Y a veces esos efectos económicos pueden traer problemas" (Gaviria y Uprimny, 2000: 10).

## 4.2 Obstáculos resultantes del sistema de partidos y el sistema electoral

### *4.2.1 El clientelismo*

El clientelismo ha generado consecuencias negativas para una equitativa asignación de los recursos públicos y para la legitimidad del sistema político. En primer lugar, ha fomentado el aprovechamiento privado de los recursos públicos para cumplir compromisos basados en lealtades personales, obstaculizando los esfuerzos de orientación de dichos recursos hacia objetivos generales y de beneficio colectivo. En segundo lugar, las relaciones políticas, al estar basadas en lealtades personales, impiden al Estado actuar como factor de cohesión e identidad política, y limitan sus posibilidades de distribución de recursos. En tercer lugar, afecta la efectividad de la administración pública, puesto que es percibida como incapaz de proveer a la población de adecuados servicios en materias que van desde el acueducto y alcantarillado hasta la administración de justicia. La cultura clientelista imperante en los departamentos y municipios, aunada a la falta de capacidad de gestión y evaluación de calidad de los ministerios centrales, ha producido ineficiencias, corrupción y desviación de los recursos públicos, especialmente en el sector de salud.

Finalmente, el clientelismo impide una participación directa de la comunidad en la gestión del desarrollo local y nacional. Como lo afirma Velásquez y González, "con el modelo clientelista se cerraron las posibilidades de promover la organización de la comunidad como estrategia para articular sus demandas; se perdió por tanto la capacidad de concebir lo público como una esfera en la que los ciudadanos y ciudadanas pudieran intervenir en el diseño de su desarrollo, pues la definición de lo público se restringió a la transacción de ayudas y favores por lealtades políticas" (2003: 45).

### *4.2.2 La ausencia de reforma agraria*

Los mayores índices de pobreza, desempleo y violencia de Colombia se presentan en el sector rural, lo cual se debe principalmente a la falta de reforma agraria y a la excesiva inequidad en la distribución de la tierra. Según un reciente informe, más de 655 mil hogares no tienen acceso a la tierra; los 2 428 propietarios más grandes del país poseen 44 millones de hectáreas, equivalentes al 53,5% de la tierra productiva del país, mientras que 2,2 millones de pequeños propietarios (el 55,6%) disponen del 1,7% de las tierras registradas catastralmente. Estos pequeños propietarios "no logran generar los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, que les permita superar la línea de pobreza" (Contraloría General de Colombia/Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, CID, 2006: 58-59).

Sin embargo, como ha señalado una autora, "Colombia es un país de colonización permanente" (Bolívar, 1999: 34); pero, en el siglo XX, ésta ha sido más el producto de la espontaneidad de poblaciones desarraigadas de sus regiones, por razones políticas o económicas, que un producto deliberado de una política de desarrollo territorial y socioeconómico del Estado y de la clase dirigente. Precisamente, esta circunstancia, unida a la falta de una reforma agraria, que en Colombia se ha venido aplazando desde 1936 por falta de voluntad política de las élites, ha generado en ella "espacios vacíos" que son caldo de cultivo para la violencia armada, pues en éstos "existe una población disponible para la apelación a la oposición armada, producida por una colonización campesina heterogénea y aluvional, donde confluyen grupos muy diferentes tanto regional como étnicamente (...) que constituyen subculturas muy diversas. Además, la presencia del Estado es reducida casi al control represivo de los conflictos y nunca se dio el monopolio del bipartidismo como forma de expresión de las luchas políticas y sociales, sino que desde comienzos del siglo XX se configura una tradición contestataria que lleva a la población a identificarse con grupos que confrontan al Estado y al bipartidismo" (González, 1997: 93).

La necesidad de realizar una reforma agraria es uno de los temas en que converge la mayoría de los partidos; sin embargo, ésta se ve obstaculizada por la falta de voluntad política de los legisladores, debido, entre otras razones, a la primacía, en las dos cámaras del Congreso, de representantes de intereses agrarios ligados a la permanencia de la estructura latifundista de tenencia de la tierra. Esta situación demuestra que, aunque en Colombia la elite ha tenido un sesudo y prudente manejo de la

política económica, no ha tenido liderazgo, claridad, ni visión de futuro para orientar el desarrollo socioeconómico del país, con el fin de lograr una sociedad más democrática y equitativa.

### *4.2.3 La fragmentación de los partidos y su falta de representatividad*

Según algunos analistas, la exclusión política, la deficiente calidad de la función legislativa, la corrupción y el clientelismo del Parlamento colombiano y de otras instancias de representación de intereses, han afectado no sólo la legitimidad del Estado mismo, sino también el funcionamiento de la economía (Kalmanovitz, 2001). Según la teoría económica institucional (North, 1990), un elemento básico para el funcionamiento de la economía de mercado son las instituciones formales e informales, las cuales reducen la incertidumbre y, por lo tanto, los costos de información y transacción. Las instituciones orientan y regulan el comportamiento de los agentes, establecen los derechos de propiedad, facilitan la contratación, ofrecen información sobre los precios y, en general, crean un ambiente social que puede incidir favorable o desfavorablemente en el desarrollo económico. La más importante de las instituciones formales es la ley. De allí que el Parlamento y su actividad legislativa, sean esenciales en la constitución de una economía de mercado.

La Asamblea Constituyente de 1991 buscó legitimar y mejorar los canales de representación política, sin embargo, sus esfuerzos no fueron suficientes. El sistema político colombiano sigue siendo fuertemente presidencialista, a pesar de que la Constitución de 1991 fortalece la función de control político del Congreso. En la mayoría de las áreas de la política pública, la iniciativa para presentar proyectos de ley es del Ejecutivo, lo cual hace que el Congreso sea altamente dependiente del gobierno para desempeñar su función. Por otra parte, y debido al clientelismo, la inexistencia de partidos cohesionados y la consecuente primacía de los intereses personales, el Congreso colombiano es débil para representar intereses generales y probar reformas orientadas al bienestar público.

En relación con el sistema de partidos, la Asamblea Constituyente partió del diagnóstico según el cual las restricciones del sistema de representación y los efectos negativos del largo predominio del bipartidismo habían conducido a la exclusión de otras fuerzas políticas y sociales, estimulando la formación de organizaciones

políticas subversivas. Por lo tanto, se propuso abrir el sistema de representación a las fuerzas políticas excluidas por el acuerdo bipartidista. Pero, paradójicamente, su resultado fue la agudización de la fragmentación del sistema de partidos y de representación, y el incremento de la ingobernabilidad del sistema político colombiano. Aunque el propósito de erradicar la hegemonía liberal y conservadora, y de incorporar nuevas fuerzas sociales y políticas al sistema de representación del Estado, fue positivo, esto se hizo no sólo mediante el establecimiento de espacios de participación para las minorías étnicas y políticas, sino también mediante el establecimiento de una laxa normatividad para fundar partidos y movimientos políticos, y para postular candidatos a las elecciones. Debido a dichas normas constitucionales y sus desarrollos legales (Constitución Política, arts. 103, 107-108; ley 130 de 1994), el número de partidos políticos se incrementó de 8 (1990) a 80 (1998), y el de movimientos políticos aumentó a 64. Asimismo, entre los años 1986 y 1998 el número de listas inscritas para las elecciones del Senado y la Cámara pasó de 202 y 330, a 319 y 692, respectivamente (Pizarro, 2001: 102). Si bien estos nuevos movimientos o partidos han servido para incorporar a nuevos sectores sociales, tales como los indígenas, las mujeres y los grupos religiosos, el resultado de este incremento fue la atomización de las fuerzas políticas y el consiguiente incremento de la inestabilidad del sistema político, ya que es imposible la agregación de intereses, la formación de mayorías y minorías significativas, y la formación de un sólido apoyo político para el gobierno, o de una sólida oposición.

En el ámbito parlamentario y en el proceso político, en general, los partidos tradicionales y las terceras fuerzas no son hoy un instrumento de agregación de demandas e intereses colectivos, sino un instrumento de desagregación de intereses sociales. A pesar de que la mayoría de los partidos en Colombia son multiclasistas, la fragmentación impide que algún partido, fuerza o movimiento político represente hoy a un sector social, una clase o una fracción de clase significativa. Es tal la fragmentación de fuerzas políticas que, para las elecciones parlamentarias de 1998, hubo 222 listas que no obtuvieron ninguna curul, a pesar de sumar en conjunto 2 540 000 votos (Pizarro, 2001: 103). Esta fragmentación atenta, incluso, contra el objetivo de lograr una democracia más eficaz y profunda, puesto que no favorece a las terceras fuerzas que han surgido como alternativa al bipartidismo, dado que éstas se han dividido en una diversidad de pequeños y débiles partidos o movimientos de la más diversa naturaleza política, religiosa, étnica o regional.

Con el fin de contrarrestar la mencionada fragmentación, el Congreso realizó una enmienda constitucional aprobada como el acto legislativo número 1 de 2003. El objetivo de dicha reforma es: a) evitar que una persona pueda pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político; b) establecer un umbral mínimo de 2% de los votos válidos para que un partido o movimiento político pueda obtener existencia jurídica por parte del Estado, la cual se perderá si no se obtiene dicha votación en las elecciones siguientes. Ello está orientado a evitar la excesiva multiplicación de partidos; c) obligar a estas organizaciones a presentar listas únicas, para evitar su proliferación; d) sustituir el tradicional sistema de elección de curules parlamentarias por medio residuos (fórmula de *Hare*, basado en una mayor cantidad de votos residuales) por la llamada cifra repartidora (fórmula de *D'Hondt*, basada en menores residuos), pues una parte significativa de los escaños en el Congreso colombiano se ganan por los residuos y no por los cuocientes, lo cual ha conducido a la elección de parlamentarios con una votación poco representativa. Esto se debe al efecto negativo generado por la presentación de múltiples listas por cada partido (práctica conocida como "operación avispa"), lo cual ha permitido elegir, mediante el juego de los residuos, un mayor número de parlamentarios. El parlamentario así elegido se ha convertido en un "micro empresario" político, con muy poco compromiso con su organización partidista, lo cual ha convertido a los directores de los partidos en simples tramitadores de avales de candidatos, y los elegidos pasaban a ser administradores de un caudal electoral personal. La función de representación parlamentaria era una gestión individual y de figuración personal, sin control por parte de los partidos políticos.

Para lograr que los partidos se cohesionen en el Parlamento, con el fin de ejercer una mejor labor, se aprobó la "ley de bancadas", la que busca "obligar" a los partidos políticos a funcionar en bloques, y a decidir interna y democráticamente la posición que cada uno de éstos tendrá en los debates parlamentarios; así como establece sanciones para los miembros de las bancadas que pretendan retirarse de ellas y obliga a elegir voceros, para cada una de ellas, todo ello para evitar la proliferación de posiciones individuales en las sesiones del Congreso.[26]

[26] Lo mismo se aplica para las asambleas departamentales y los concejos municipales.

Con las anteriores reformas, que entraron a operar para las elecciones de 2006, la fragmentación partidista se redujo sensiblemente, pues de 64 partidos, movimientos políticos y sociales, se pasó a 12 partidos, 3 movimientos políticos y 2 movimientos sociales.[27]

### *4.2.4 La falta de autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo*

La proliferación de partidos no sólo afecta la representatividad del Congreso, sino también las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, puesto que al predominar la lógica electoral individual no hay cohesión partidista ni programática. Por ello, las discusiones y negociaciones entre el gobierno y los congresistas son de carácter individual, lo cual impide el funcionamiento de una sana lógica basada en el binomio "sólido partido o coalición de gobierno/sólido partido o partidos de oposición". Además, esta forma de negociación tiene implicaciones fiscales negativas, puesto que el gobierno debe "ganarse" el apoyo individual de los congresistas mediante el otorgamiento a éstos de cargos en la rama ejecutiva, o bien mediante la concesión de partidas del presupuesto nacional, conocidas eufemísticamente como "auxilios regionales", destinadas a la conservación de sus clientelas políticas locales. Aunque estos auxilios fueron suprimidos por la Constitución de 1991, se han mantenido en la práctica.

Este estilo personalista de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se ha fortalecido durante el actual gobierno del Presidente Uribe, el cual lo ha usado profusamente para sacar adelante sus propuestas, incluyendo las de reelección presidencial y de paz con los paramilitares. Una de las críticas que se le hacen al Presidente es que tiende a generar desinstitucionalización, a través de los "consejos comunitarios" que él preside en las regiones con participación de los diversos sectores sociales.

---

[27] Según la Registraduría del Estado Civil, órgano electoral colombiano, los partidos son: 1) Partido Social de Unidad Nacional; 2) Partido de la U; 3) Partido Conservador Colombiano; 4) Partido Liberal Colombiano; 5) Partido Cambio Radical; 6) Partido Polo Democrático Alternativo; 7) Partido Convergencia Ciudadana; 8) Movimiento Alas Equipo Colombia; 9) Partido Colombia Democrática; 10) Movimiento Mira; 11) Movimiento Colombia Viva; 12) Movimiento Apertura Liberal. Los movimientos políticos son: 1) Movimiento Alianza Social Indígena; 2) Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia; 3) Partido Opción Centro. Los movimientos sociales son –con relación a los movimientos sociales que obtuvieron representación en el Congreso de la República, la Cámara de Representantes, circunscripción de comunidades negras: 1) Alianza Social Afrocolombiana; 2) Movimiento Afrounincca; tienen derecho a solicitar la personería jurídica, previo cumplimiento de los requisitos legales contenidos en los numerales 1º, 2º y 4º del artículo 3º de la Ley 130 de 1994.

El resultado de la combinación de un Ejecutivo fuerte y personalista y un Legislativo débil es la agudización de la fragmentación política e institucional que impide el surgimiento de un Estado sólido, con la suficiente capacidad para integrar la sociedad, mediar los conflictos sociales y centralizar su función regulatoria. El sistema político clientelista ha impedido el desarrollo de una burocracia racional, y ha facilitado el control de las instituciones públicas según intereses personales, lo que ha conducido al desplazamiento de las políticas generales del Estado por intereses parciales de la sociedad. Desde esta perspectiva, se puede decir que el conflicto armado colombiano tiene que ver, en gran parte, con la incapacidad del Estado para predominar sobre los intereses locales, con el fin de resolver problemas históricos como la distribución de la tierra y la riqueza, la reducción de la pobreza y la integración del territorio nacional.

En suma, los principales obstáculos que presentan los partidos para impulsar una sólida política de reducción de la pobreza están relacionados con su carácter clientelista, su fragmentación, su falta de representatividad y la ausencia de una clara concepción de la problemática social del país. Como se ha reiterado en las páginas anteriores, la militancia política de los partidos se basa en lealtades personales y programas coyunturales. Esta forma de actuación ha impedido la conformación de equipos ideológicos que analicen las distintas dimensiones de la problemática del país y estructuren una posición y una agenda de partido que correspondan a estas dimensiones.

La falta de autonomía respecto del Ejecutivo se manifiesta en que la agenda legislativa del gobierno copa el ámbito del trabajo parlamentario y desplaza las propuestas de los partidos de oposición y las agendas propias de los parlamentarios. Así, por ejemplo, la importancia otorgada a la seguridad ciudadana, principal propuesta gubernamental, ha ocupado la mayor parte de la actividad del Congreso, de modo que los temas sociales han perdido prioridad con los consecuentes efectos sobre la financiación.

# 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## 5.1 Conclusiones

Como se dijo en el texto, la interpretación de la teoría de Kuznets, según la cual la creciente desigualdad en la distribución del ingreso es un mal necesario en las primeras fases del desarrollo que tiende a reducirse en la medida en que éste se alcanza, no tiene evidencia empírica en la historia de la mayor parte de los países, y el análisis del caso colombiano lo ha demostrado.

Los procesos de cambio institucional sufridos por la sociedad colombiana en el decenio del noventa fueron contradictorios: mientras las reformas de la Constitución política produjeron condiciones favorables para un proceso de democratización e inclusión social, las costumbres políticas y las reformas económicas contrarrestaron o redujeron dicha posibilidad, puesto que implicaron procesos sociales excluyentes tales como la privatización de funciones estatales, al aumento del desempleo y la pobreza y la reducción del gasto público social, el aumento de la corrupción y la impunidad en materia penal.

La Constitución de 1991 fue un proyecto de legitimación del Estado y el régimen político para salir de la crisis política y social, mediante la búsqueda de la paz y la disminución de la violencia, la ampliación de la democracia y los derechos socioeconómicos, y la búsqueda de la equidad. Sin embargo, pasados catorce años de intentos para afianzar dicho proyecto, se puede decir que la crisis política no sólo no se ha solucionado sino que se ha agudizado. En efecto, el conflicto armado se ha intensificado, a pesar de que la Constitución fue concebida como un pacto de paz entre los colombianos: éste no fue posible debido a que actores significativos del conflicto armado no participaron, tales como los grupos guerrilleros FARC y ELN y los paramilitares.

Los factores del sistema político que facilitan la lucha contra la pobreza son la apertura de espacios de participación y el mejoramiento de la representación política de los diversos sectores sociales; el establecimiento de reglas más claras y progresistas para la distribución de los recursos sociales, y la creación de la acción de tutela y de la Corte Constitucional. Por otro lado, los obstáculos que se oponen a la reducción de la pobreza son la inequidad en el acceso a los activos físicos y humanos, la

falta de reforma agraria y la concentración de la propiedad de la tierra, el clientelismo, la fragmentación de los partidos políticos y su falta de representatividad, la falta de autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo, y los condicionamientos de las agencias financieras multilaterales.

En relación con la apertura del régimen político y su democratización, la Constitución de 1991 sentó las bases para hacer el tránsito del bipartidismo al multipartidismo, pero las nuevas normas que regulan el régimen produjeron el efecto perverso de debilitar y fragmentar las fuerzas políticas y su representatividad. No obstante, se abrieron espacios significativos para las minorías étnicas y políticas, y se produjeron avances en términos de concientización y formación ciudadana. Sin embargo, el clientelismo y la corrupción siguen caracterizando, en grado sumo, al régimen político. La clase política tradicional ha intentado desmontar las reformas introducidas por la nueva Constitución, con el fin de legitimar el Congreso.

Por su parte, las fuerzas progresistas y modernizadoras que dieron lugar al proceso constituyente no lograron, en la etapa posterior, consolidar su predominio sobre las fuerzas políticas tradicionales, ni tampoco la articulación necesaria para lograr el poder suficiente para convertirse en una alternativa de cambio. Presas de su falta de arraigo popular, de pugnas internas, o víctimas de la violencia misma, se debilitaron o fragmentaron políticamente, como fue el caso del M19, el EPL o el Movimiento de Salvación Nacional.

Las mejoras lentas y continuas que se habían logrado en la disminución de la pobreza, de 1976 a 1996, se perdieron en tres años de crisis económica a finales del siglo XX. La inequidad ha sido persistente. El aumento del gasto social y de su focalización ha disminuido la pobreza, pero no ha podido compensar la inequidad generada por el estilo de crecimiento que ha caracterizado al país. La descentralización ha mejorado la participación ciudadana, pero no ha logrado crear mecanismos suficientes para evaluar y calificar la gestión de departamentos y municipios, ni transformar la cultura política de las localidades.

## 5.2 Recomendaciones

Para lograr una sociedad más estable, legítima y equitativa, Colombia debería emprender las siguientes acciones:

### *5.2.1 Las reformas institucionales en la agenda pro-pobres: democracia representativa, espacios de democracia directa y descentralización*

El principal reto para lograr una agenda pro-pobres en Colombia es profundizar la democracia directa participativa. Esto exige aplicar con mayor rigor el espíritu de la reforma de 2003 sobre la legislación de organización de partidos y elecciones, aumentando las exigencias para formar organizaciones políticas que eviten su proliferación y fragmentación, y que mejoren su representatividad. Pero, también, simplificar los procedimientos legales que se requieren para aplicar los mecanismos de participación ciudadana directa que prevé la Constitución de 1991, pues, tal como están concebidos, la desincentivan, con lo que se pierden oportunidades de encuentro y de construcción de relaciones de confianza entre sectores sociales. Crear mecanismos de *empoderamiento* de los más pobres, ya que la experiencia ha demostrado que la reducción de la pobreza se dio más rápidamente cuando los condujo a una mayor participación en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo socioeconómico y la asignación y distribución de los recursos. Fortalecer las veedurías ciudadanas con mejores instrumentos institucionales, para que su actividad de control social sobre la gestión administrativa del gobierno y la labor legislativa tenga efecto.

Desde el punto de vista de la organización administrativa de lo social es necesario mantener y fortalecer *una instancia suprasectorial*, para orientar toda la acción del Estado al logro de la equidad, ya que éste es el principal problema que impide la disminución de la pobreza y los mecanismos para lograrlo no son específicos de ningún sector.

Descentralizar sin capacidad de control y evaluación es atomizar y anarquizar. Profundizar la descentralización en la lucha contra la pobreza y la inequidad requiere, más que una autoridad central que maneje los recursos, de una instancia de análisis y evaluación que permita apoyar a todos los niveles, en la promoción de los compromisos de participación local, el diseño de las políticas, los mecanismos de

operación y la evaluación de los resultados, de manera que el proceso de descentralización se convierta en una oportunidad de aprendizaje y de desarrollo regional. Uno de los elementos claves para una descentralización eficaz es el sistema de información y el conjunto de reglas que permiten incentivar los comportamientos correctos y generar la capacidad de evaluación de los propios entes regionales.

El haber establecido constitucionalmente la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación ha impulsado la descentralización. Pero es necesario, también, fortalecer la gestión financiera de los municipios, lo cual requiere tres elementos: el primero tiene que ver con la generación de una base de ingresos, porque genera autonomía; el segundo es el control y evaluación central del endeudamiento, especialmente si los plazos superan el período de la administración del alcalde o del gobernador; finalmente, cuando se realice un salvamento por presiones políticas, es necesario un compromiso formal que obligue a las entidades a la racionalización en el mediano plazo.

A pesar de las críticas sobre las rentas con destinación específica, la experiencia colombiana muestra que, bien manejada, se puede convertir en un instrumento de planeación de largo plazo en el logro del desarrollo social, que ha producido en la práctica una forma de fondo contracíclico; produce estabilidad en la programación y evita los vaivenes de la coyuntura política partidista de corto plazo.

### *5.2.2 Construir la nueva sociedad con justicia, paz, equidad y desarrollo humano implica partidos políticos que coordinen amplios movimientos sociales*

Enfrentar retos tan fundamentales como son el enfrentamiento social, la profunda desigualdad y la construcción de un desarrollo humano incluyente exige que los partidos se definan como propulsores de amplios consensos más allá de la mecánica y la práctica de la política diaria. Se necesita propiciar la interrelación entre partidos y movimientos políticos con ONGs y movimientos sociales, para generar unos consensos amplios que impulsen las reformas. Fortalecer y desarrollar las capacidades de reflexión y análisis en los cuerpos legislativos es la forma de garantizar diagnósticos más certeros y diseño de políticas públicas más eficaces. La capacidad de control político debe basarse, además de la base electoral, en la capacidad de conocimiento y evaluación sobre el resultado de la acción del Estado.

Empoderamiento de los más pobres: no se puede tener éxito en la lucha contra la pobreza sin su decidida participación en el diseño, en el seguimiento y en la valoración de los resultados de los programas. La legitimidad de la organización estatal y su accionar requiere que toda la población, pero especialmente los más pobres, perciban el Estado de derecho como su aliado en su propio desarrollo. Temas tan sensibles como la deuda pública, la financiación de la seguridad y la forma cómo se aplican los impuestos y se distribuyen los subsidios, exigen a los partidos campañas amplias de información, discusión continua con los ciudadanos y búsqueda de formas de pedir cuentas a los administradores públicos y dar cuentas a los electores.

### *5.2.3 Estrategias para lograr crecimiento económico pro-pobres: un reto a las instituciones políticas, económicas y culturales*

La pobreza no es sólo un problema de medios económicos, es una realidad multidimensional donde la falta de voz y empoderamiento político es un elemento fundamental. La agenda pro-pobres del país requiere, por supuesto, de un conjunto de medidas económicas que den preferencia a los grupos más vulnerables, para que haya acceso universal sin discriminación a los activos de tierra, crédito, vivienda, educación y salud. Deben fortalecerse los derechos de propiedad y facilitarse el acceso de los más pobres a la tierra, en razón de la gran desigualdad existente en la distribución. Asimismo, existen regulaciones y normas sobre mercados de tierras y derechos de apropiación que deben ser cambiadas; la reforma agraria masiva no parece políticamente posible, pero sí dar acceso a créditos de largo plazo y subsidios para la compra de tierras; por último, mejorar las condiciones de acceso en condiciones igualitarias a activos e ingresos multiplica el impacto del crecimiento sobre la disminución de la pobreza.

Las acciones de programas económicos deben dar preferencia a las zonas y regiones más atrasadas, y a los grupos sociales más vulnerables, esto es, los departamentos más atrasados y los municipios más rurales. Una estrategia rural debe incluir ayuda a los pobres y pequeños productores para manejar el riesgo con inversiones en red de seguridad, información y comunicación e infraestructura de almacenamiento. Ajustar las instituciones para facilitar la migración hacia actividades no agrícolas, con programas de información y capacitación.

Hay un claro reto en la construcción de política laboral y de seguridad social. Regular el mercado para crear incentivos que promuevan el empleo de los pobres. Mejorar la cantidad y calidad de activos de los pobres para aumentar el empleo y autoempleo. Flexibilizar el mercado de trabajo es un instrumento que sólo funciona correctamente si se dan condiciones que garanticen el empleo digno, para que todos los trabajadores puedan acceder al aseguramiento en salud, pensión, acceso a la educación y a la vivienda. Igualmente, la estructura de impuestos orientada a los impuestos indirectos es clara y reconocidamente antidistributiva. Es necesario reducir la incertidumbre fiscal, los costos de financiación y la corrupción, y aumentar la calidad de la justicia. Las regulaciones deben balancear la necesidad de empleadores y empleados, en un mercado oligopólico como lo es la mayor parte del mercado laboral formal colombiano. El papel fundamental del Estado es evitar la degradación de las condiciones de empleo.

El reto de las instituciones políticas es el de empoderar a los más pobres. Más y mejor democracia implica consultas más frecuentes, una formación desde la escuela en el ejercicio de una autoridad respetuosa de las diferencias y capaz de enfrentar, manejar y resolver los conflictos, sin violencia pero sin ignorarlos. Significa, también, lograr la confianza en una justicia que se aplica sin preferencias y se construye en discusión colectiva.

## BIBLIOGRAFÍA

Bhagwati, Jagdish. 1988. "Poverty and Public Policy", en: *World Development*, vol. 16, No. 5, 539-555.

BID. 1998. *Sobre la desigualdad*. Anuario del BID. Washington, D.C.: BID.

CEPAL. 2000. *Panorama social*, *1999-2000*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cepeda, Manuel José. 2000. "La ubicación de la Corte Constitucional en el sistema político", en: *Jurisdicción constitucional de Colombia. La Corte Constitucional, 1992-2000. Realidades y perspectivas*. Bogotá: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla / Konrad Adenauer Stiftung.

Cifuentes Muñoz, Eduardo. 2000. "Sujetos de especial protección en la Constitución política de Colombia", en: *Jurisdicción constitucional de Colombia. La Corte Constitucional 1992-2000. Realidades y perspectivas*. Bogotá: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla / Konrad Adenauer Stiftung.

Clavijo, Sergio. 2001. *Fallos y fallas de la Corte Constitucional*. Bogotá: Alfaomega / Cambio.

Contraloría General de la República. 2001. *Informe financiero*, marzo.

Contraloría General / Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, CID. 2006. *Bienestar y macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible*. Bogotá.

Deininger, Klaus, y Lyn Squire. 1997. "Crecimiento económico y desigualdad en el ingreso: re-examen de los vínculos", en: *Finanzas y desarrollo,* vol. 34, No. 1 (marzo), 36-39.

DNP. 2005. "Visión Colombia II Centenario: 2019. Propuesta para discusión". Bogotá.

— 1991. "La revolución pacífica". Bogotá.

— 1987. "Plan de economía social". Bogotá.

— 1981. "Finanzas intergubernamentales en Colombia. Informe final de la misión". Bogotá.

DNP / Plan Nacional de Desarrollo. s/f. Cambio para construir la paz, 1998-2000. Bogotá. DNP-DDS. 2000. Coyuntura económica e indicadores sociales. Boletín SISD, No. 26. Bogotá.

Dollar, David, y Aart Kraay. 2000. "Growth is Good for the Poor". Washington, D.C.: World Bank, Development Research Group.

Echevarría, Juan José. 2000. "Descentralization and Bailouts in Colombia". Bogotá: Fedesarrollo.

Fals Borda, Orlando. 1991. "La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia", en: *Análisis político*, No. 14.

Farne, Estefano. 2004. "Ley 789 de 2002: Reforma laboral colombiana", en: *Boletín del Observatorio de Trabajo y Seguridad Social*, No. 6. Universidad Externado de Colombia.

Flórez, Luis Bernardo. 2001. "Colombia tras diez años de reformas políticas económicas", en: *Cuadernos de economía*, No. 34, 31-55.

Foster, James, Joel Greer y Eric Thorbecke. 1984. "A Class of Decomposable Poverty Measures", en: *Econometrita,* vol. 52.

Garay, Luís Jorge. 1999. *Globalización y crisis. ¿Hegemonía o corresponsabilidad?* Bogotá: Tercer Mundo Editores / Conciencias.

— 1998. *Colombia: estructura industrial e internacionalización*, 1967-1996. Bogotá: DNP / Conciencias / CEC / Mincomex / Minhacienda / Proexport.

Giraldo Angel, Jaime. 1996. "El fracaso de la reforma constitucional de la justicia", en: *Coyuntura social,* No. 15 (noviembre), 103-117.

Gómez Buendía, Hernando. 1976. "Los grupos industriales en el desarrollo económico: conjeturas e interpretaciones", en: *Coyuntura económica* (diciembre).

González, Fernán. 1997. *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana* (2 Vols.). Bogotá: CINEP.

González, Fernán, Ingrid J. Bolívar y Teófilo Vásquez. 2003. *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado.* Bogotá: CINEP.

Hartlyn, Jonathan. 1993. *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional.* Bogotá: Tercer Mundo Editores / Ediciones Uniandes / CEI.

Hernández, Isidro. 2005. *¿Se aprendió algo de la historia económica reciente?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Kakwani, Nakak y Ernesto Pernia. 2000. "What is Pro-poor Growth", en: *Asian Development Review*, vol. 16, 1-16.

Kakwani, Nanak y Hyun Son. 2004. *Economic Growth and Poverty Reduction: Initial Conditions Matter*. Working Paper, No. 2, International Poverty Centre. Brasilia: UNDP.

Kakwani, Nanak, Shahid Khandker y Hyun Son. 2004. *Pro-Poor Growth: Concepts and Measurement with Country Case Studies*. Working Paper, No. 1, International Poverty Centre. Brasilia: UNDP.

Kalmanovitz, Salomón. 2001. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Kuczynski, Pedro Pablo y John Williamson. 2003. "After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America". Washington, D.C.: The Institute for International Economics.

Kuznets, Simon. 1971. "Crecimiento económico moderno: conclusiones y reflexiones".

— 1955. "Economics Growth and Income Inequality", en: *American Economic Review,* vol. 45, No. 1 (marzo), 1-28.

Leal Buitrago, Francisco. 1987. "La crisis política colombiana: alternativas y frustraciones", en: *Análisis político*, No. 1 (mayo-agosto).

Leal Buitrago, Francisco, y Andrés Dávila Ladrón De Guevara. 1991. *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional.* Bogotá: Tercer Mundo Editores / UN Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Misas Arango, Gabriel. 2001. "De la sustitución de importaciones a la apertura económica. La difícil consolidación industrial", en: Gabriel Misas Arango (ed.), *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Misión Social. 2000. "Informe de Desarrollo Humano de Colombia". Bogotá.

Montenegro, Armando. 1991. "Lineamientos del nuevo plan de desarrollo", en ANIF (ed.), *Subsiste el futuro: Constitución política y económica*. Bogotá.

North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ocampo, José Antonio. 1992. "Reforma del Estado y desarrollo económico en Colombia", en: *Análisis político*, No. 17 (septiembre-diciembre), 5-40.

OIT. 1999.

Orjuela, Luís Javier. 1990. "Narcotráfico y política en la década de los ochenta: entre la represión y el diálogo", en: Carlos G. Arrieta et al., *Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*. Bogotá: Tercer Mundo Editores / Ediciones Uniandes.

Palacios, Marco. 1980. *Coffee in Colombia, 1850-1970. An Economic, Social y Political History*. Cambridge, MA.: Cambridge University Press.

Pizarro, Eduardo. 2001. "La reforma política: el dilema entre la incorporación y la ingobernabilidad", en: *Revista Foro*, No. 41 (junio), 99-110.

Presidencia de la República / DNP. 1992. *Colombia: descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la misión*. Bogotá.

Ravallion, Martin, y Shaohua Chen. 2003. "Measuring Pro-poor Growth", en: *Economic Letters,* Vol. 78, No 1, 93-99.

Restrepo, Juan Camilo. 2005. "El Partido Conservador debe recobrar la iniciativa en la política social". Bogotá (Mimeo inédito).

Restrepo, Luís Alberto. 1993. *Síntesis 93. Anuario social, político y económico de Colombia.* Bogotá: Tercer Mundo / IEPRI, Universidad Nacional.

Sarmiento Gómez, Alfredo. 2005. "La institucionalidad social en Colombia: desarrollo humano. La búsqueda de una descentralización con centro y sentido". Santiago de Chile: CEPAL.

Sarmiento Gómez, Alfredo, Jorge Iván González, Carlos Eduardo Alonso, Roberto Angulo y Francisco Espinosa. 2005. "Crecimiento pro-poor en Colombia, 1996-2004", en: *Archivos de economía.* Bogotá: DNP.

Sarmiento, Alfredo, Jorge Iván González, Clara Ramírez e Isidro Hernández. 2002. *Un programa para disminuir la pobreza.* Bogotá: Misión Social / PNUD / DNP.

Uprimny, Rodrigo. 2001. "Constitución de 1991, Estado social de derecho y derechos humanos: promesas incumplidas, diagnósticos y perpectivas", en: *Seminario de evaluación. Diez años de la Constitución colombiana, 1991-2001.* Bogotá: ILSA.

Velásquez C., Favio, y Esperanza R. González. 2003. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

Viva la Ciudadanía. 1999. *Equidad y política social en Colombia. Cumbre social contra la pobreza, por la equidad y por la paz* (2 vols.). Bogotá: Corporación Viva la Ciudadanía.

Vivas Reyna, Jorge. 2004. Mimeo inédito.

*La política y la pobreza en los países andinos*

# ESTUDIO DE CASO COLOMBIA

# MISIÓN PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

## Estudio de caso Colombia

GABRIEL MURILLO

## 1. INTRODUCCIÓN

El caso colombiano está basado en la experiencia resultante del compromiso del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de desarrollar una línea de trabajo para atender exclusivamente la difícil situación atinente a los temas de pobreza y desigualdad en el país, que se tradujo en la concreción de la denominada Misión para el Desarrollo de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). La novedad de este caso no solo está determinada por el interés inicial del gobierno colombiano de enfrentar un problema tan agudo –con un enfoque amplio e interinstitucional–, sino de incorporar activamente en su dinámica el involucramiento y la participación protagónica y efectiva de una serie de actores claves de la sociedad civil. En efecto, la MERPD contó desde el comienzo, tanto con la vinculación de entidades tan representativas de esta esfera, como con la de representantes de diferentes entidades gubernamentales y miembros de los partidos políticos. De este modo, en lo que sigue, analizaremos detenidamente algunos de sus aspectos más importantes y detallaremos los resultados más destacables y las lecciones aprendidas luego de más de dos años de labores.

Son diversos los aspectos que dieron origen, en el país, a la creación de la denominada MERPD. Uno de los más importantes, sin duda, fue la recesión económica experimentada a finales de los noventas, que empujó a Colombia a una situación

de gravedad no registrada desde la época de la gran depresión de la década del treinta. Esto a pesar de que, dentro de la perspectiva latinoamericana, Colombia fue el único país que no tuvo tasas negativas de crecimiento del PIB.

Un segundo elemento relevante fue la permanencia e intensificación del conflicto armado, factor que, como es sabido, ha contribuido históricamente al deterioro de los principales indicadores sociales, deformando significativamente las condiciones socioeconómicas de buena parte de la población, al determinar un empobrecimiento dramático de muchos colombianos que, por razones del impacto de la guerra sucia y el desplazamiento interno, se vieron en la obligación de abandonar sus pequeñas propiedades, pasando a engrosar el contingente de las capas más desfavorecidas de la población. En efecto, según William Spindler, portavoz del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Colombia es el tercer país del mundo con mayor población desplazada por un enfrentamiento armado interno, después de Sudán y de la Republica Democrática del Congo.[1] Adicionalmente, y de acuerdo con datos del propio DNP, el porcentaje de personas en el país que se encuentran en condiciones de pobreza es de casi 50%.[2]

Paralelamente, la desigualdad social, expresada en un coeficiente de Gini que no se ha podido mover por debajo de 0,54, y que pone de relieve el hecho de que el país ostenta uno de los niveles de distribución del ingreso más desequilibrados de la región (junto con Haití y Brasil, Colombia está entre los países más inequitativos de le región), fue otro determinante fundamental para la creación de dicha misión.

Sin embargo, no todos los factores que resultaron decisivos para la conformación de la MERPD fueron negativos; los siguientes hechos así lo constatan:

- Las reformas de principios de la década de los noventas, impulsadas por la Constitución Política de 1991, que descentralizaron y aumentaron el gasto social hacia la inversión en capital humano, la salud y la educación, permitieron que los recursos en términos de participación en el PIB del país se elevaran en más del doble entre los bienios 1990 y 1997.

---

[1] "Aumentan desplazados en Colombia", tomado de http://www.news.bbc.co.uk. Consulta realizada el 23 de julio de 2006.

[2] Datos del informe del director de DNP para el tercer trimestre de 2005, según el cual hay un 49,2% de la población por debajo de la línea de pobreza, y un 14,7% en condiciones de indigencia.

- Durante la primera mitad de la década de los noventas, el mejoramiento de varios indicadores sociales, evidenciados en la disminución de la tasa de mortalidad infantil, el aumento de la esperanza de vida, la disminución de la tasa de fertilidad, y el incremento significativo de las tasas de alfabetización y de matricula escolar, tanto en primaria como en secundaria.
- Los avances en cuanto al aseguramiento en salud, específicamente la ley 100 de 1993, que creó el régimen subsidiado (SISBEN) y el régimen contributivo, para la población asalariada.[3]

En este punto, conviene subrayar la singularidad del caso colombiano, como fuente de múltiples paradojas. Una de ellas, resulta de la situación arriba señalada, y se explica por la tolerancia a la coexistencia de dos modelos antagónicos de desarrollo: por un lado, Colombia, a finales de la década de los ochenta, formalizó su compromiso con el modelo neoliberal imperante en el mundo occidental; y, por el otro, la constitución de 1991 se constituyó en el reflejo de un modelo de Estado Social de Derecho, en donde el gran énfasis le ha sido otorgado al logro de la justicia social.

Al mismo tiempo, en consecuencia con el avance de la globalización y el impacto de la lógica de la "pequeña aldea", una serie de influencias externas hacía cada vez más necesaria la generación de una respuesta institucional claramente definida frente al tema de la pobreza, en un país en donde este fenómeno, como ya se vio, se venía expresando en magnitudes cada vez más preocupantes. Se partía de la base de que al ritmo en que estaba creciendo la economía colombiana no sería posible alcanzar las Metas del Milenio, establecidas en el año 2000 por las Naciones Unidas, razón por lo cual, se hacía necesario propender por el logro de un nivel de crecimiento sostenido de, por lo menos, 4%, a la vez que los niveles de desigualdad deberían reducirse en un 0,5% anual. Los lineamientos establecidos en las Cumbres de las Américas de 2002 (Québec) y 2004 (Monterrey) aumentaron aún más la

[3] El SISBEN es un sistema de información que permite identificar, clasificar y seleccionar a las personas y familias que viven en la pobreza, que pueden acceder a los subsidios y demás beneficios que otorga el Gobierno a través de diferentes programas sociales. El objetivo final es, por medio de este sistema, distribuir de manera justa, los subsidios en salud, educación, vivienda, bienestar familiar y los ofrecidos por la Red de Apoyo Social del país.

importancia del tema que, eventualmente, tuvo en Colombia una respuesta institucional definida, a través de la expedición del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 091 de 2005, denominado "Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos del Milenio".

## 2. IMPORTANCIA

Es en el contexto descrito líneas arriba que el DNP le presentó, en enero de 2004, al presidente Álvaro Uribe Vélez, una propuesta concreta para la creación del MERPD. Se proponía que este nuevo ente pensara y delineara el conjunto de las acciones requeridas en el mediano plazo (2004-2015) para luchar efectivamente contra la pobreza y la desigualdad en Colombia. Conjuntamente elaborada por el propio DNP, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Ministerio de la Protección Social (MPS), dicha propuesta fue consultada con expertos, representantes de componentes clave de la sociedad civil y funcionarios de las entidades responsables arriba mencionadas, junto con una selecta nómina de expertos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), ex ministros de Estado, académicos, ONGs y consultores internacionales.

La importancia de la puesta en marcha de la Misión se puede resumir en los siguientes objetivos, señalados desde un principio por sus propios gestores:

- Elaborar los estudios que permitan profundizar el conocimiento sobre los factores que determinan la pobreza y la desigualdad en Colombia y el papel de los sectores público y privado en el marco de la institucionalidad vigente, con el fin de estructurar una propuesta que permita avanzar en el diseño de las políticas de largo plazo para la reducción de la pobreza en Colombia.
- Socializar y legitimar la discusión con diversos actores de los sectores público y privado.
- Realizar estudios que permitan diagnosticar y diseñar las políticas para reducir la pobreza y la desigualdad.
- Materializar las políticas en propuestas completas de cambios a la normatividad vigente y a la forma y cuantía en la asignación del gasto público.

## 3. CARACTERÍSTICAS

Desde su concepción, y a lo largo de todo el proceso de su concreción, la Misión estuvo dotada de una estructura organizativa, compuesta por tres cuerpos principales, como lo muestra el siguiente gráfico:[4]

DISEÑO INSTITUCIONAL DEL LA MERPD

Fuente: MERPD

1) Un Consejo Consultivo, integrado por el Director del DNP, los Ministros de la Protección Social y de Educación, y por actores representativos de la composición del sistema de partidos políticos y su representación en el Congreso de la República, de los gremios productivos del sector privado y de los trabajadores.

Dentro de las principales funciones de este ente consultivo se contemplaron:

- La definición del alcance de la Misión propuesto por el Comité Técnico y en consulta con su Director.
- La discusión y subsiguiente decisión acerca de las recomendaciones y propuestas hechas por el Comité Técnico Asesor y el Director.
- La aprobación del Informe Final de la Misión, llamado a recoger el diagnóstico y las recomendaciones generales derivadas del conjunto de estudios y de las discusiones realizadas durante el trabajo de la Misión.

[4] Cabe señalar que, además de la estructura básica expuesta, la MERPD contó con el apoyo de una serie de organizaciones aliadas: el BID, Banco Mundial, FMI, DFID (Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional), Fondo Coreano, Fondo Finlandés, Fondo Sueco y PNUD.

- La evaluación de los proyectos de reforma legal a que hubiera lugar, como resultado de las recomendaciones contenidas en los estudios contratados.
- La generación del reglamento propio de la Misión.
- La consideración de las demás funciones asignadas de acuerdo con la naturaleza de esta Misión.

2) Un Comité Técnico Asesor, conformado por expertos nacionales e internacionales, designados por el Director del DNP y dedicado fundamentalmente al cumplimiento de las siguientes tareas:

- Asesorar en la definición del contenido de los estudios que deban ejecutarse y preparar, en coordinación con el Director de la Misión, los correspondientes términos de referencia.
- Formular recomendaciones sobre los temas de estudio, las cuales serán debatidas por el Consejo Consultivo.

3) La oficina del Director y su Secretaría, integrada por el Director, el Secretario Técnico y otros profesionales, encargados de:

- La preparación del informe final de la Misión de la MERPD.
- La asesoría técnica en la definición del contenido de los estudios que deban ejecutarse y preparar, en coordinación con el Comité.
- La asesoría técnica sobre los correspondientes términos de referencia.
- La realización y supervisión correspondiente, en coordinación con las entidades y organismos que sea del caso, de los estudios requeridos, teniendo en cuenta las consideraciones del Consejo Consultivo y las recomendaciones provenientes del Comité Técnico Asesor.
- La interlocución habitual con el Comité Técnico Asesor de la Misión.
- La coordinación de las labores del Comité Técnico Asesor, así como las de los consultores nacionales y extranjeros responsables de la realización de los estudios contemplados.
- Provisión de información al Consejo Consultivo sobre el estado y avance de los estudios.
- Participación en la elaboración de los proyectos de reforma constitucional y de ley indispensables para materializar las recomendaciones de la Misión.

- Socialización de los resultados y las recomendaciones con diferentes instancias de la sociedad civil, entidades multilaterales, ONGs, sector privado, y representantes de los partidos políticos.

Una de las características más importantes del sentido innovador de la MERPD fue, sin duda, el valor que se le asignó a la participación ciudadana desde un comienzo. En efecto, el aspecto denominado empoderamiento y control ciudadano apuntó a subrayar la importancia de que la sociedad civil entendiera, y en consecuencia ejerciera, su derecho a negociar, influenciar, controlar y exigir la rendición de cuentas por parte de las instituciones en la atención al problema de la pobreza.

Cabe resaltar aquí el sentido de compromiso de esta nueva política pública estatal, con el trasfondo de un marco institucional de corte participativo y democrático. Según esto, el énfasis formal de la MERPD, y su compromiso cabal con el espíritu subyacente en el modelo del Estado Social de Derecho consagrado en el preámbulo de la constitución colombiana de 1991, puede interpretarse como un primer paso para la superación de la paradoja anteriormente señalada, alusiva a la coexistencia de dos modelos antagónicos de desarrollo, para darle salida a la lógica de uno más equitativo y redistributivo, muy en contravía de los preceptos neoliberales.

Finalmente, también cabe resaltar que, en términos temáticos, y en consecuencia con el énfasis señalado, la MERPD concentró sus esfuerzos en evaluar y ofrecer respuestas concretas ante la angustiosa cuestión de la indigencia, la pobreza y la desigualdad en Colombia. Para tal efecto, formuló tres bloques de interrogantes: uno que sirviera para sentar unas líneas de base mínimas, otro que diera cuenta de lo que se ha hecho hasta el momento, y un último que indagara sobre lo que se debería hacer hacia el futuro.

- La línea de base comenzó con dos cuestionamientos principales: ¿cuántos y quiénes son los pobres? y ¿por qué la pobreza?
- El segundo bloque inquisitivo –orientado a evaluar lo que se había hecho hasta el momento–, se desarrolló a través de las preguntas clave: ¿quién se beneficia del gasto social? y ¿cuál es el marco de la protección social?

- Por último, el bloque temático relativo a las tareas pendientes a futuro se desarrolló desde la cuestión principal: ¿cuáles deben ser las estrategias para reducir la pobreza y la desigualdad?

Esta estructura conceptual y temática ratifica la impresión de que, con la puesta en marcha de la MERPD, el gobierno hizo un voto de obediencia y una apuesta real por los preceptos del Estado Social de Derecho, asumiendo a la vez el reto del escrutinio público por parte de la sociedad colombiana, la cual, finalmente, será la encargada de ponderar el alcance social de los resultados de este ambicioso proyecto de política pública pro-pobres, es decir, de evaluar la correspondencia entre las formulaciones, intereses y objetivos establecidos inicialmente y el sentido y orientación finales de las políticas resultantes.

Con este marco estratégico, la MERPD, bajo la dirección de un economista proveniente de un ámbito académico, y reconocido por la independencia de su criterio y por el alto nivel de su producción analítico-crítica sobre las políticas socioeconómicas del país, emprendió su labor con la contratación de diversos estudios acordes con los lineamientos y planes ya señalados; y la continuó con la organización de los diferentes seminarios internacionales y foros internacionales que conformaron buena parte de la estrategia de discusión y socialización de la MERPD, asegurándose de que estos eventos contaran con una asistencia plural y, ante todo, calificada, para asimilar y analizar críticamente los temas contemplados.

A lo largo de un período superior a los dos años, la Misión avanzó en la presentación parcial de los resultados de estas pesquisas y, a la vez que captaba los aportes y las opiniones de los interlocutores de la sociedad civil con los que fue socializando su trabajo, se ha venido preparando para la emisión y presentación final de su informe. Si bien éste todavía no se ha hecho público, es posible elaborar algunos señalamientos provenientes de las presentaciones de los estudios parciales contratados, así como de las entrevistas realizadas para la realización de este caso.

## 4. RESULTADOS OBTENIDOS EN ESTE PROCESO

Antes de entrar en el señalamiento de algunos de los resultados de la MERPD, conviene recordar que dado el carácter gradual de esta política pública pro-pobres, los resultados que se presentarán en este texto, corresponden a la primera etapa. Es precisamente esto, lo que hará posible subrayar el reto del Estado colombiano en la etapa subsiguiente de implementación del proyecto, asegurando que la puesta en marcha de las políticas correspondientes, mantenga el carácter democrático, solidario y participativo que ha venido acompañando la formulación de esta primera etapa.

Con el material recogido a partir de los estudios realizados, ha sido posible determinar que el 30% de los colombianos son pobres permanentes o crónicos, que otro 30% es catalogado como transitorio, y que el 40% restante nunca ha estado en condición de pobreza. También se ha podido establecer que el porcentaje del PIB destinado al gasto social en el país ha aumentado en los últimos diez años sujetos a análisis, pasando del 6,8%, en 1993, al 13,6%, en 2003. En términos generales, se ha podido establecer que la pobreza y la indigencia se han reducido significativamente en los últimos años. En efecto, entre 2002 y 2005, la primera de ellas cayó 6 puntos, mientras que la segunda lo hizo en 7,8 puntos. Asimismo, ha quedado claro que el escenario más dramático para la expresión de la pobreza es el rural.

Pasando al registro de los hallazgos cognitivos acerca de la idiosincrasia del fenómeno objeto de estudio, se encontró que variables estructurales como la educación, el trabajo y la fecundidad, tienen un peso preponderante en la explicación de los diferenciales del ingreso *per cápita*. Además, se aclaró el gran peso que tiene el desempleo del jefe del hogar (hombre o mujer) en la expresión de la pobreza. También se señaló cómo la probabilidad de ser pobre se reduce cuando se tiene algún tipo de activo financiero y, en menor grado, pero también de manera significativa, cuando algún miembro del hogar accede al empleo o cuando los niveles educativos no son muy bajos. Alternativamente, se estableció que hay mayor probabilidad de incurrir en la pobreza cuando el hogar está encabezado por un desplazado o por un desempleado. En cuanto a ubicación espacial de la pobreza, se encontró que en la Región Pacífica colombiana están asentados mayoritariamente los pobres, en contraste con la ciudad de Bogotá.

Estos hallazgos generales han sido complementados con la formulación de algunos retos atinentes a la confrontación futura del problema de la pobreza. Se parte de la premisa de que si ya es posible registrar la superación de los impactos negativos de la crisis económica de la segunda mitad de la década de los noventas, aun cuando las magnitudes de la pobreza y la indigencia resultan todavía inaceptables, es necesario continuar en la búsqueda de una reducción de 5 puntos para cada categoría, de aquí hasta el año 2010 (es decir, llegar al 44% y al 10%, respectivamente).

Se espera lograr estas metas con un crecimiento más elevado y pro-pobres que enfatice el desarrollo rural; que consolide un sistema de protección social para los colombianos más vulnerables, reduciendo así la pobreza; que propenda por un mercado laboral mejor y más dinámico, tanto en el campo, como en la ciudad; que siente las bases para la ejecución de un gasto social en consonancia con la búsqueda de un equilibrio fiscal y que eleve las tasas de tributación en una perspectiva clara de carácter redistributivo.

Por último, este señalamiento de retos que hace la MERPD subraya la necesidad de crear un sistema de información, seguimiento y evaluación que haga posible el monitoreo social y un sistema de participación social compatible con el empoderamiento de los colombianos más pobres en sus respectivos ámbitos de pobreza. El fortalecimiento de la educación en sus niveles medio-técnico y superior es considerado fundamental en esta estrategia, como también lo es la creación de un sistema de protección social provisto de coberturas universales, que abarquen al sector informal mediante la concesión de recursos públicos que garanticen contrarrestar los peligros del empobrecimiento súbito de las capas medias e informales.

Este cúmulo de retos y direccionamientos estratégicos para enfrentar el arraigo y la opresión de la pobreza en Colombia está sintetizado en el señalamiento de una estrategia programática, inicial e internamente denominada "Colombia solidaria", en alusión a un programa antecedente de otro país latinoamericano, "Chile solidario".

Sin embargo, esta iniciativa terminará denominándose "Programa de erradicación de la pobreza extrema" (PEP), cuyos principios fundamentales hacen referencia a aspectos estratégicos tales como: el cambio de énfasis en la atención de las personas al hogar; la articulación integral de los servicios estatales para el beneficio de la población más necesitada del país; la inclusión de los gobiernos locales en este

accionar, a partir de parámetros formulados desde el nivel central; la limitación temporal de los apoyos y los subsidios, entre dos y tres años; y, finalmente, la ejecución de un monitoreo y un seguimiento constantes, que permitan disponer de criterios claros de evaluación sobre el avance de estos propósitos.

## 5. ACTORES INVOLUCRADOS EN LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DEL MERPD

Los actores involucrados en la definición de la MERPD consideran la existencia de algunos temas críticos, según su juicio. Entre éstos, se destaca la coordinación de una acción social extendida y articulada; la identificación más precisa de los beneficiarios de las políticas; una clara ubicación geográfica en correspondencia con la geo-referenciación del SISBEN; el logro de un sistema de información fluido y constante; un sistema de monitoreo y seguimiento organizado e igualmente constante; una coordinación financiera con recursos estatales, que articule el nivel local con el central, en todo lo atinente a la ejecución de políticas de lucha contra la pobreza, lo cual puede entenderse como un reflejo del carácter previsivo y no remedial de la Misión; y el logro de una metodología universal de medición de la pobreza en el país, que servirá, en adelante, para eliminar las diferencias perceptuales del fenómeno entre las distintas entidades del Estado.

Los actores entrevistados para la elaboración de este caso, coincidieron en reconocer que, si bien la MERPD no es el primer proyecto de alcance nacional colombiano caracterizado por un claro propósito de incluir una gama extensa de representantes de diversos segmentos de la sociedad civil y de los partidos políticos, sí es muy significativa, dada su amplitud y su alcance. La Misión, reconocen, fue incluyente, en buena medida, debido a la iniciativa de las entidades multilaterales, con el BID a la cabeza. Conviene, en este punto, anotar que para la tradición tecnocrática del equipo de la MERPD esta iniciativa suponía el adentrarse en una dinámica relativamente desconocida y, por ello, no exenta de obstáculos imprevisibles, causados por el involucramiento de actores que normalmente no participan en este tipo de ejercicios técnicos.

Sin embargo, luego de la experiencia vivida, reconocen los beneficios provenientes de un abordaje de esta naturaleza, dada la legitimidad que se adquiere cuando una política tan compleja es sometida al juicio crítico de otros sectores. Los partidos políticos tradicionales, Liberal y Conservador, fueron invitados a participar en el Comité Técnico de la Misión. En representación de estas fuerzas políticas, asistieron a las reuniones de este órgano de la MERPD distintos parlamentarios colombianos que, desde el comienzo, dejaron entrever su interés personal, dados sus antecedentes profesionales y técnicos, en asuntos relacionados con la marcha de la economía del país. No es posible afirmar entonces que su vinculación haya sido hecha en representación directa de sus respectivas colectividades políticas. Para los informantes encuestados, se dieron otras tangencias con representantes de los partidos políticos. Tal fue el caso de su asistencia y participación en los seminarios internacionales y en los foros regionales, convocados por la Dirección de la Misión, con la colaboración del Banco de la República. A estos eventos, asistió un grupo no determinado de actores políticos pertenecientes a los partidos, que participó con comentarios y preguntas dirigidas los ponentes que conformaron las agendas programáticas de estos eventos. También se dio bajo la forma de expresiones puntuales de interés, presentadas por gobernadores departamentales (Antioquia y Valle) o por alcaldes municipales (la ciudad del litoral pacífico, Buenaventura).

En cuanto a la participación de otros actores importantes representativos de la amplia y heterogénea esfera de la sociedad civil colombiana, los entrevistados registraron el involucramiento crítico y analítico de los académicos, con sus intervenciones en los debates resultantes de los seminarios y los foros adelantados y, asimismo, la participación sobresaliente de los voceros de la Federación Colombiana de Municipios y de la Federación Colombiana de Departamentos. Recuerdan que la presencia e intervención de estos voceros sectoriales fue constante y sistemática, y la explican basados en el hecho relativo a la inclusión directa de los gobiernos locales y regionales en la ejecución de las políticas en la lucha contra la pobreza. No recuerdan, eso sí, que de estas organizaciones de interés hubieran salido estudios técnicos e institucionales que retroalimentaran las iniciativas de la Misión. Recuerdan también que los representantes de las fuerzas sindicales fueron convocados, pero que no tuvieron un protagonismo notorio en estos eventos, como tampoco lo tuvieron los representantes de los principales gremios empresariales del país.

En lo que toca al involucramiento de la figura presidencial en el desarrollo de la MERPD, cabe mencionar que, aparte de reconocer unánimemente el interés del primer mandatario por su buena marcha, los entrevistados coinciden en anotar su distanciamiento del proceso, el cual, según ellos, se explica por el alto grado de confianza en sus subalternos del DNP, como entidad impulsadora de esta política. En este punto de la injerencia presidencial en el devenir de la MERPD, es preciso anotar el significado que tiene la coincidencia existente entre la terminación de la fase de diseño y definición del carácter de la Misión y el inicio de su fase de implementación con el comienzo del segundo período de gobierno del presidente Álvaro Uribe, después de un proceso de reelección desprovisto de cualquier obstáculo de exequibilidad procedimental y de legitimidad electoral. Esta coincidencia augura el éxito de la complementariedad de las etapas de una misma política pública pro-pobres, que no ha de tener muchos antecedentes en el ámbito latinoamericano, en donde es común la falta de continuidad de las políticas públicas.

## 6. LECCIONES APRENDIDAS

Varios son los aprendizajes que ha dejado el desarrollo de la MERPD en su primera fase de diagnóstico de la realidad de la pobreza en Colombia y de formulación de estrategias y políticas a futuro. Cabe anotar que todos ellos se enuncian en este texto a pocos días de que se presente formalmente los resultados y sugerencias finales de la Misión ante la opinión pública. Hecha esta salvedad, puede señalarse, como principales lecciones, las siguientes:

*La participación es importante:* Es innegable que, a pesar de la resistencia inicial expresada por los mismos gestores de la Misión, el proceso inclusivo y participativo a través del cual se recogieron valiosos insumos provenientes de múltiples sectores de la sociedad civil, y donde se presentaron los resultados parcialmente alcanzados por ésta, fue definitivo en la legitimación de las propuestas y estrategias que serán dadas a conocer en pocos días. No se trató entonces, en ningún sentido, de un proceso meramente tecnocrático, en el que se dictan políticas desde arriba hacia abajo, sino, muy por el contrario, de uno en el que se oyeron diferentes voces y se convocaron diversos sectores afectados o interesados, de una u otra forma, por la problemática de la pobreza.

Inclusive, recientemente, se pudo establecer que, próximamente, a partir del 17 de octubre venidero, se reforzará la socialización del informe final de la MERPD. Luego de la presentación formal de la última etapa ya aludida, se iniciará una gira nacional para presentar los resultados en diez regiones distintas del país, presentación que contará con el apoyo del PNUD.

*Coordinación y tiempos suficientes:* Queda claro también que, cuando a una política de corte programático, como la de la lucha contra la pobreza delineada por la MERPD, se le garantiza la institucionalidad, los espacios y los tiempos necesarios para madurar y para lograr una complementariedad entre sus componentes internos tiene muchas más posibilidades de éxito en su implementación.

*La calidad del debate:* Un punto definitivo en el acertado desarrollo de la MERPD ha sido, sin duda, el adelantamiento de consultas con actores profundamente conocedores del tema de la pobreza, lo cual ha permitido la realización de debates y discusiones de peso, que llevaron a la consolidación de lineamientos metodológicos consensuados, tanto sobre el abordaje conceptual del fenómeno, como sobre las políticas más apropiadas para enfrentarlo.

*Una paradoja:* Debemos, no sin una mezcla de sorpresa y satisfacción, que la MERPD ve la luz en una administración que, como la de Uribe, no se caracteriza por manejar un perfil neoestructural, sino que, por el contrario, es afín con posturas conservadoras. Es innegable, sin embargo, la apuesta que hace por el logro de la justicia social, característica del Estado Social de Derecho, evidenciada concretamente en el énfasis de la Misión en la ayuda a las personas en pobreza extrema; y en la relevancia de la participación ciudadana orientada a vigilar y controlar la labor del Estado, buscando garantizar la transparencia y el accountabilty.

*Rol del Banco Interamericano de Desarrollo:* No cabe duda de que la MERPD inicialmente fue, más el resultado de una iniciativa de orden multilateral, que de un interés original generado en el Estado colombiano. Pero el hecho de que el BID haya tenido una injerencia tan significativa en el surgimiento y puesta en marcha de la Misión, no dejó de significar que ésta pasara de ser una mera imposición externa sin relevancia, un compromiso sin valor, a convertirse en una de las estrategias principales asociadas al logro de los Objetivos del Milenio y, junto con el documento CONPES 091 de 2005, en la herramienta por excelencia que servirá de pauta

para emprender la lucha contra la reducción de la pobreza extrema en todo un país de más de 40 millones de habitantes. Una lección aprendida es, entonces, la que resulta de la importancia de la coherencia y la acción coordinada entre organismos multilaterales y gobiernos nacionales.

*Rol del parlamento y de los partidos políticos:* Finalmente, en cuanto a los factores del sistema político atinentes al rol del parlamento y de los partidos políticos propiamente dichos, lo dicho arriba se mantiene, aun cuando no está de más resaltar que, para el caso concreto de esta Misión, no se dio una actuación conjunta de todos los partidos políticos existentes en Colombia, sino tan sólo de los dos partidos tradicionales. La relación entre la Misión y los partidos se dio siempre a través de figuras individuales, no representativas formalmente de las colectividades a las que pertenecían, motivadas por la trayectoria tecnocrática y el interés y familiaridad de estos pocos actores con los temas económicos nacionales. Además de ello, ni la oposición (representada fundamentalmente por el Polo Político Alternativo), ni las nuevas fuerzas políticas (mayoritariamente leales al presidente Álvaro Uribe) fueron tomadas en cuenta en este proceso.

Para finalizar, conviene anotar una última arista, proveniente de las entrevistas realizadas, que permite entrever un futuro interesante para el estrechamiento y fortalecimiento de las relaciones entre las políticas públicas pro-pobres, como la MERPD, y el ámbito del sistema político, con el parlamento y los partidos políticos como protagonistas centrales en este proceso. La desconfianza que inicialmente pudo haberse dado ante la recomendación hecha por el BID para involucrar actores políticos vinculados a los partidos y a las corporaciones públicas (Senado y Cámara) ha quedado ampliamente superada cuando algunos de los entrevistados han reconocido la importancia de esta ingerencia en procesos de política pública tan complejos y ambiciosos como éste. Aún más, llegaron al extremo de manifestar su interés en que, a futuro, se establezcan mecanismos claros para incorporar estos aportes y poderles dar curso en la fase de implementación de las recomendaciones provenientes de la primera etapa de la Misión.

## BIBLIOGRAFÍA

Acción Chilena de Organismos No gubernamentales. 2004. *Más voces para la democracia. Los desafíos de la sociedad civil.* Paz Milet (Ed. et. al). Santiago de Chile.

"Aumentan desplazados en Colombia"
http://www.news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid/5064000/5064598.stm

"Informe de Balance Plan Nacional de Desarrollo". Departamento Nacional de Planeación DNP. 2006. Serie Reportes de Evolución, No. 28. Bogotá, (agosto).

López, Hugo et. al. 2006. "Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad MERPD. Resumen Ejecutivo". Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Narayan, Deepa et al. 2000. "Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?" Publicado por el Banco Mundial. New York: Oxford University Press.

Página web Departamento Nacional de Planeación, DNP
http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=623

¡Pobre país! Informe Especial. 2006. Revista Semana, Edición 1276. Bogotá, (octubre).

3

*La política y la pobreza en los países andinos*

# INFORME NACIONAL DEL ECUADOR

# SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO:

## El caso del Ecuador

MICHEL ROWLAND GARCÍA

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

Este texto presenta, en primer lugar, una breve reseña histórica de los últimos treinta y cinco años de la historia ecuatoriana, que permite entender la situación actual; en segundo lugar, identifica la agenda de los partidos ecuatorianos frente a diferentes temáticas, tales como las políticas sociales, las políticas de inclusión, las políticas tributaria, económica y productiva, la planificación del desarrollo, la descentralización y las reformas del sistema judicial; en tercer lugar, identifica los obstáculos del sistema político para la ejecución de políticas públicas pro-pobres y los procesos que pueden ayudar a superar dichos obstáculos. Finalmente, propone algunas acciones tendientes a romper con el círculo vicioso dentro del cual está inmersa la democracia ecuatoriana.

Al revisar las agendas de los partidos frente a las temáticas citadas se encuentra que las políticas sociales (salud, educación, seguridad social), las de inclusión (empleo, reconocimiento de derechos colectivos e incorporación de la mujer a la vida pública), y las productivas (petróleo, agricultura, turismo, vivienda), son aquellas en donde existen mayores puntos de coincidencia entre las diferentes agrupaciones políticas. Dado este hecho, es posible pensar en fomentar una agenda común basada en los Objetivos del Milenio planteados por las Naciones Unidas.

Más difícil resulta encontrar consensos en las políticas tributaria y fiscal, en donde las preasignaciones y subsidios generan posiciones encontradas. La planificación

no interesa a todos, y la reforma judicial apenas se está retomando; aunque en esta última todos los partidos reconocen la importancia de luchar contra la corrupción y la impunidad, y de fomentar la educación en valores.

Respecto de los obstáculos presentes en el Ecuador para el desarrollo de políticas públicas pro-pobres, se pueden señalar: (i) un sistema electoral que alienta la fragmentación, (ii) la desconexión entre partidos políticos y la ciudadanía, (iii) el bajo desempeño de los partidos políticos ecuatorianos como administradores del poder público, (iv) un régimen presidencialista que ha alentado un permanente enfrentamiento entre las funciones del Estado, y (v) una práctica política basada más en la confrontación que en la cooperación.

Frente a este escenario negativo se sugiere:

- Hacer confluir los postulados ideológicos y los planes de gobierno con metas concretas y políticas públicas ordenadas.
- Realizar procesos de fortalecimiento al interior de los partidos y movimientos políticos, que incluyan la actualización de declaraciones programáticas, la capacitación de su militancia, el mejoramiento de su comunicación con la ciudadanía y la rendición periódica de cuentas sobre sus actividades y recursos.
- Construir consensos entre los partidos políticos para implementar políticas públicas en torno a los Objetivos del Milenio.
- Promover entre los partidos la importancia de consensuar la política social, la estabilidad política y económica y la política tributaria y fiscal.
- Promover reformas políticas y acciones concretas que mejoren las relaciones Ejecutivo-Legislativo, con el fin de facilitar los necesarios consensos que beneficien las políticas pro-pobres.
- Promover una nueva cultura política que fomente la cooperación y no la confrontación.
- Reformar el sistema electoral para alentar la construcción de mayorías y minorías representativas en el Congreso.
- Ampliar el espectro de organizaciones y actores sociales que puedan constituirse en una base social que luche por las reformas pro-pobres y consolidar una red que presione a los partidos para que incluyan dichas reformas en sus agendas de manera efectiva y no meramente declarativa.
- Fortalecer y profundizar la descentralización y, paralelamente, la rendición de cuentas y el control social a nivel provincial y local.

# 2. EL CONTEXTO EN EL ECUADOR

## 2.1 El contexto político (1970-2006)

En 1972, asumió el poder el General Guillermo Rodríguez Lara, desplazando al líder populista Velasco Ibarra, proclamado a su vez dictador dos años antes. Históricamente, se reconoce que la causa principal de este golpe militar fue la de detener el triunfo electoral del líder populista Asaad Bucaram; además de ello, el país entraba en la era petrolera y el sector militar tenía interés en el control de esta nueva fuente de riqueza. El régimen vivió, gracias a ella, la transformación política que significaba el poder económico en manos del Estado y proclamó un "gobierno nacionalista y revolucionario", que fomentó una amplia intervención estatal que se vio reflejada en las políticas petrolera, agraria y económica en particular.

Fue un triunvirato de las mismas Fuerzas Armadas el que, en 1976, derroca al General Rodríguez y anuncia el retorno a la democracia. Para ello, el gobierno militar descarta la convocatoria de una Asamblea Constituyente (reclamada por los partidos de derecha) y conforma tres comisiones legislativas encargadas, cada una, de elaborar ,respectivamente, un nuevo proyecto de Constitución, reformas a la Constitución de 1945 y una Ley de Elecciones y Partidos Políticos. Se convoca a un referéndum y la mayoría de los ciudadanos escoge la Nueva Constitución, y aprueba los nuevos sistemas Electoral y de Partidos Políticos propuestos.

Las elecciones de 1978-1979 otorgan el triunfo a Jaime Roldós y Oswaldo Hurtado, quienes se presentan como la "fuerza del cambio", frente a las agrupaciones de derecha lideradas por Sixto Durán Ballén. Cuando en 1981 fallece trágicamente Roldós, asume la presidencia constitucionalmente el Vicepresidente Hurtado, hasta 1984. Se suceden, en diversos procesos electorales, los Presidentes León Febres Cordero, en 1984; Rodrigo Borja Cevallos, en 1988; y Sixto Durán Ballén, en 1992. Todos ellos completan sus períodos constitucionales de gobierno, produciéndose el lapso democrático más largo en el Ecuador en todo el siglo XX.[1]

[1] Es importante señalar que, si bien se vivió una sucesión en apariencia ordenada de mandatarios, todos ellos vivieron momentos de profunda inestabilidad por la imposibilidad de contar con mayorías adecuadas en el Congreso Nacional. Véase al respecto el capítulo III de CORDES, 1999.

El líder populista Abdalá Bucaram es elegido Presidente de la República en 1996, luego de derrotar en segunda vuelta al candidato del Partido Social Cristiano, Jaime Nebot. Transcurridos seis meses de gobierno, Bucaram es destituido por el Congreso Nacional por "incapacidad mental" y huye del país, después de una semana de marchas de protesta en diversas ciudades.

En esas circunstancias, Rosalía Arteaga asume la Presidencia de la República pero, al no contar con el respaldo de las Fuerzas Armadas, renuncia y el Congreso designa como Presidente Interino a Fabián Alarcón Rivera, hasta entonces Presidente de dicho organismo. La caída de Bucaram inicia un período de inestabilidad política en el Ecuador que no ha podido ser superado hasta el día de hoy.

Posteriormente, en 1998, Jamil Mahuad es elegido Presidente y, tras firmar un tratado definitivo de límites con el Perú y atravesar un período de profunda crisis económica que llevó al país a la dolarización, es derrocado por un movimiento conjunto de militares (encabezado por el Coronel Lucio Gutiérrez) e indígenas (liderados por la CONAIE) el 21 de enero de 2000. La salida de Mahuad da lugar a que un triunvirato civil-militar se encargue del gobierno por una noche y que, luego, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas reconozca, con anterioridad a que el Congreso Nacional lo haga, al Vicepresidente Gustavo Noboa como Presidente de la República. Noboa gobierna el país hasta el 15 de enero de 2003.

En el proceso electoral cumplido en el país en 2002, triunfó el Coronel Lucio Gutiérrez, candidato del Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero, en alianza con el Movimiento Pachakutik y el partido Movimiento Popular Democrático (MPD). Pocos días pasaron desde su posesión para que surgieran las contradicciones entre el discurso de campaña y las acciones de gobierno. La firma inmediata de un acuerdo con el FMI, la anunciada política económica de austeridad para encontrar estabilidad y la restricción del gasto social, desconcertaron a sus aliados, que se sintieron traicionados por el mandatario. A los seis meses de gobierno se produjo la ruptura de la alianza y el paso inmediato de estos sectores políticos a la oposición. Los paros se multiplicaron en el país con acusaciones de colaboración sin reservas con el gobierno de Estados Unidos, de nepotismo en las esferas de gobierno y de corrupción a todo nivel.

En diciembre de 2004, y frente al bloqueo legislativo ejercido por los principales partidos políticos de oposición (Partido Social Cristiano, Izquierda Democrática y Pachakutik), el Presidente Gutiérrez efectuó una maniobra inesperada y pactó con el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y el Partido Renovador Institucionalista Acción Nacional (PRIAN) para destituir a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Nacional de la Judicatura y el Tribunal Constitucional. Como resultado de esta acción se iniciaron protestas en Quito, primero focalizadas y después masivas, que llevaron a la caída de Gutiérrez el 21 de abril de 2005. En medio del caos y la confusión, el Congreso destituyó al Presidente de la República por "abandono del cargo" y designó al Vice-presidente Alfredo Palacio como nuevo mandatario, que entregará el poder al Presidente que sea electo a finales de 2006 el 15 de enero de 2007.

Al momento de escribir este artículo, la campaña electoral ya se ha iniciado y el panorama político está conformado por los partidos políticos tradicionales presentes en el Congreso, pero también por nuevos movimientos que han surgido a lo largo del último año y que se proclaman "antisistema" y critican a la "partidocracia" tratando de conquistar los espacios ocupados por las agrupaciones políticas históricas. Seguidamente, presentamos un cuadro que muestra la autodefinición ideológica que, de sí mismo, predica cada uno.

**CUADRO N° 1**
AUTODEFINICIÓN IDEOLÓGICA, ECUADOR

| Partido | Autodefinición |
|---|---|
| Unión Demócrata Cristiana (UDC) | Partido de centro, humanista |
| Izquierda Democrática (ID) | Partido de izquierda, socialismo democrático |
| Pachakutik (MUPP) | Partido de izquierda |
| Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) | Partido con fondo doctrinario socialista-democrático, pero sin ningún tipo de dependencia extranjera |
| Partido Sociedad Patriótica (PSP) | Partido liberal, socialista, nacionalista |
| Partido Social Cristiano (PSC) | Partido de centro derecha |

Fuente: Pachano (2007).
Nota: No aparecen los movimientos políticos recientemente creados, que son: Red Ética y Democracia (RED) y Alianza País (AP), y que se proclaman antisistema (en especial, el segundo).

A continuación, detallamos algunos elementos de los partidos ecuatorianos que conforman el espectro electoral actual:

El partido Sociedad Patriótica 21 de enero (PSP-lista 3) fue inscrito ante el TSE en el año 2002 por un grupo de personas lideradas por el ex coronel Lucio Gutiérrez, quien dio un golpe de estado y derrocó al Presidente Jamil Mahuad en enero de 2000. Posteriormente, fue electo Presidente y, a su vez, fue derrocado en abril de 2005. Su electorado se concentra en la amazonía y la región andina y se identifica con los excluidos de ese sector. Su slogan es "Una Sola Fuerza".[2]

El partido Unión Demócrata Cristiana (UDC-lista 5) fue inscrito ante el TSE en el año de 1979 por un grupo de personas liderado por el Dr. Osvaldo Hurtado, quien se convirtió en Presidente en 1981 a raíz de la muerte de Jaime Roldós. En 1998, el partido volvió al poder con Jamil Mahuad, sin embargo, éste fue derrocado en el año 2000. Su electorado se concentra en la sierra (Pachano, 2004). El partido está afiliado a la Internacional Demócrata Cristiana.

El partido Social Cristiano fue inscrito ante el TSE en el año de 1978 por un grupo de personas liderado por el Ing. León Febres Cordero, quien gobernó al país entre 1984 y 1988. Su electorado se concentra en la costa y su slogan es "Patria Libre, Sociedad Justa".

El partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN-lista 7) fue inscrito ante el TSE en el año 2002 por un grupo de personas liderado por el Abogado Álvaro Noboa, quien se ha presentado tres veces a la elección presidencial. Su electorado se concentra en la costa y su slogan es "Adelante Ecuador Adelante".

El partido Roldosista Ecuatoriano (PRE-lista 10) fue inscrito ante el TSE en el año de 1983 por el Abogado Abdalá Bucaram, quien fue electo Presidente en 1996 y derrocado en febrero de 1997. El nombre del partido se inspira en el Presidente Jaime Roldós, quien murió trágicamente en un accidente de aviación. Su electorado se concentra en la costa y su slogan es "Desde siempre y hasta siempre, viva la patria".

[2] Los slogans de los partidos han sido tomados de la página web del Tribunal Supremo Electoral.

El partido Izquierda Democrática (ID-Lista 12) fue inscrito ante el TSE en el año de 1978 por un grupo de personas liderado por el Dr. Rodrigo Borja, quien ocupó la presidencia de la República entre 1988 y 1992. Sus bases se concentran en la sierra y su slogan es "Justicia Social con Libertad". Está afiliado a la Internacional Socialista.

El Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP-Lista 18) fue inscrito ante el TSE en el año de 1995 por un grupo de líderes indígenas. Sus bases se concentran en la sierra, tanto en zonas urbanas como rurales.

El movimiento Red Ética y Democracia fue inscrito ante el TSE hace pocos meses. No se puede identificar su electorado, ya que la elección de octubre será su primera competencia electoral.

El Movimiento Alianza País fue inscrito ante el TSE hace pocos meses y le fue otorgado el casillero 35. No se puede identificar su electorado ya que la elección de octubre será su primera competencia electoral.

## 2.2 El contexto socioeconómico

El Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005) ubica al Ecuador en el puesto 82, de un total de 177 países. La situación social del país se grafica en los siguientes cuadros. Se han escogido los referentes a salud y educación. En general, los índices de desarrollo reflejan un esfuerzo del país, continuo pero insuficiente, para corregir los niveles de pobreza, inequidad y exclusión; los cuales se incrementaron en el período 1998-2000, debido a la grave crisis económica que padeció el país y de la que aún no puede levantarse.

**CUADRO N° 2**
INDICADORES SOCIALES

| | |
|---|---|
| Valor del índice de desarrollo humano (IDH) | 0,759 |
| Esperanza de vida al nacer (años) | 74,3 |
| Tasa de alfabetización de adultos (%) | 91,0 |
| PIB per cápita (PPA en US$)[3] | 3,641 |

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 2005.

Los indicadores relacionados con la salud demuestran la limitada inversión económica estatal: el gasto público es 1,7% del PBI y, el privado, de 3,1% del PBI; esto es 197 dólares PPA per cápita. Además, existe una infraestructura deficitaria en agua y saneamiento, y marcados índices de desnutrición. En el período 2000-2002, el 4% de la población total lo constituían personas desnutridas, mientras que el 28% de la población no tenía un acceso sostenible a saneamiento mejorado, y el 14% no contaba con acceso sostenible a una fuente de agua mejorada (al año 2002).

**CUADRO N° 3**
SUPERVIVENCIA: AVANCES Y RETROCESOS

| | | |
|---|---|---|
| Esperanza de vida al nacer | (1970 - 1975)<br>58,8 años | (2000 - 2005)<br>74,2 años |
| Tasa de mortalidad infantil<br>(por cada mil nacidos vivos) | (1970)<br>84 | (2003)<br>24 |
| Tasa de mortalidad de niños menores<br>de 5 años (por cada mil nacidos vivos) | (1970)<br>140 | (2003)<br>27 |
| Probabilidad al nacer de vivir<br>hasta los 65 años | (2000 - 2005 / Mujeres)<br>82,6% | (2000 - 2005 / Hombres)<br>72,7% |
| Tasa de mortalidad materna<br>(por cada mil nacidos vivos) | (1985 - 2003 / Informada)<br>80 | (2000 / Ajustada)<br>130 |

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 2005.

[3] Para comparar el nivel de vida entre los países, es necesario convertir las estadísticas económicas en términos de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA), y así neutralizar las diferencias en los niveles de precios entre los países.

La educación en los dos últimos años ha recibido un impulso ciudadano que ha obligado a las autoridades gubernamentales a planificar una mejoría en la calidad, inversiones para cumplir con la universalidad del primer año de educación básica y mayores asignaciones para la infraestructura educacional.

**CUADRO N° 4**
ALFABETIZACIÓN Y MATRICULACIÓN

| | | |
|---|---|---|
| Tasa de alfabetización de adultos | 1990 | 87,6 % |
| | 2003 | 91,0 % |
| Tasa de alfabetización de jóvenes | 1990 | 95,5 % |
| | 2003 | 96,4 % |
| Tasa neta de matriculación en educación primaria | 1990-1991 | 100,0 % |
| | 2002-2003 | 100,0 % |
| Tasa neta de matriculación en educación secundaria (niños que llegan al quinto año) | 1990-1991 | --- |
| | 2001-2002 | 74,0 % |
| | 2002-2003 | 50,0 % |

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 2005.

De otro lado, el comportamiento del empleo en el país brinda información importante sobre la exclusión y la pobreza.

**CUADRO N° 5**
POBLACIÓN TOTAL POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, 1993-2003 (ÁREA URBANA)

| | 1993 | 1995 | 1999 | 2000 | 2003 |
|---|---|---|---|---|---|
| Población total | 6 427 324 | 7 037 563 | 8 023 455 | 8 023 455 | 8 568 626 |
| Pobl. en edad de trabajar | 5 029 069 | 5 569 313 | 6 280 941 | 6 280 941 | 7 703 824 |
| PEA | 2 891 644 | 3 104 314 | 3 769 581 | 3 769 581 | 3 998 580 |
| Ocupados plenos | 1 194 570 | 1 391 794 | 1 081 044 | 1 081 044 | 1 341 039 |
| Subempleados | 1 456 243 | 1 499 865 | 2 145 084 | 2 145 084 | 2 194 845 |
| Sector moderno | 1 129 416 | 1 255 762 | 1 417 082 | 1 417 082 | 1 487 546 |
| Actividades agrícolas | 193 975 | 178 626 | 233 270 | 233 270 | 323 730 |
| Servicio doméstico | 153 225 | 169 689 | 228 795 | 228 795 | 163 441 |
| Desocupados | 240 831 | 212 655 | 543 453 | 543 453 | 462 701 |
| Cesantes | 146 238 | 127 662 | 366 239 | 366 239 | 268 661 |
| Nuevos | 94 593 | 84 993 | 177 213 | 177 213 | 194 040 |
| Población no activa | 2 137 425 | 2 464 999 | 2 511 360 | 2 511 360 | 3 705 239 |

Fuente: Encuestas de Empleo, Subempleo y Desempleo. INEC.

Mientras la población económicamente inactiva tiene entre 1993 y 2003 una tasa absoluta de crecimiento de 73,4%, la ocupación plena crece 12,3%. El número de desocupados se incrementó 92,1%; y el de cesantes, 83,7% La mano de obra que no ha podido sostener sus empleos ha sido expelida a la periferia del mundo laboral, sea como desocupados, como subempleados o como fuerza laboral del sector informal, que entre 1993 y 2003 tuvo una tasa de crecimiento absoluta de 33%, casi tres veces mayor que la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo plenamente ocupada (Oleas, 2005).

Si bien la exclusión puede tener vertientes diferentes a las del trabajo y la situación de pobreza que produce, es ésta la más visible. La exclusión derivada de la falta de oportunidades de trabajo se manifiesta con claridad en la magnitud de la migración. Es importante también considerar la exclusión política que margina por aspectos étnicos, sexuales y religiosos.

Como consecuencia del estancamiento económico y de la crisis de finales del siglo pasado, la tasa nacional de pobreza aumentó en cinco puntos porcentuales entre 1990 y 2001, pasando del 40% al 45% de la población. Durante el mismo período, el número de personas que viven en la pobreza aumentó de 3,5 a 5,2 millones. Los aumentos de pobreza fueron especialmente altos en las zonas urbanas de la costa y de la sierra, donde aumentó en más de un 80% entre 1990 y 2001. En las áreas rurales, la pobreza se mantuvo constante en la costa y se elevó un 15% en la sierra.

Aunque no existe información sobre el nivel de pobreza para el país más allá del año 2001, el nivel de vida de los hogares en áreas urbanas ha mejorado, fundamentalmente, por la estabilidad económica generada por la dolarización de la economía. Así, el control de la inflación generado por la dolarización redujo en 16% el costo de la canasta básica familiar. La reducción de la inflación también mejoró el poder adquisitivo de los salarios, que aumentó un 40% desde la crisis de 1999. La reactivación económica, se tradujo en la generación de nuevos puestos de trabajo con la subida de 5 puntos porcentuales de la tasa de empleo (Banco Mundial, 2004)

La pobreza en el Ecuador ha experimentado un proceso de urbanización desde 1990, como resultado de los flujos migratorios del campo a la ciudad y de la naturaleza particular de la crisis de 1999, que afectó especialmente a los hogares de

clase media urbana. De 1990 a 2001, entre el 30 y 40 por ciento de la población ecuatoriana migró, tanto dentro del país, como a otros países. El rápido aumento de la población y la pobreza urbana plantean desafíos importantes para los gobernantes del Ecuador en términos de generación de empleos e ingresos y del suministro de servicios básicos.



## 3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE EL TEMA DE LA POBREZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### 3.1 Políticas sociales

El Ecuador atraviesa un momento de intensa conflictividad que tiene como eje central el debate sobre la reforma política, lo cual relega, paradójicamente, a un segundo plano, la agenda referente a las reformas pro-pobres. Muy poco se ha hablado de los problemas sociales y de las reformas sobre inclusión, equidad, empleo y bienestar.

En cuanto a políticas sociales, se puede apreciar que todos los partidos apoyan un enfoque integral de salud, el acceso a medicamentos genéricos y la puesta en marcha de programas de nutrición. Casi todos apoyan la universalización de la educación básica, la asignación de recursos de acuerdo con el número de alumnos inscritos en una escuela y la puesta en marcha de procesos de evaluación permanente de la calidad de la educación impartida.

Por otra parte, resulta más difícil identificar puntos comunes en el tema de la seguridad social. La mayoría de los partidos apoya un sistema de capitalización mixto, pero los enunciados que presenta son muy amplios y expresan tan sólo aspiraciones más que propuestas concretas.

Vale la pena destacar la atención que los partidos ID, Pachakutik, RED y Alianza País prestan a la situación de los emigrantes. Este es un tema que, hasta hace pocos años, no estaba en la agenda de los partidos pero que, a raíz de la aprobación del voto en el exterior, ha adquirido inusual importancia, en particular, en época electoral.

## CUADRO N° 6
## LOS PARTIDOS FRENTE A LAS POLÍTICAS SOCIALES[4]

| | PSP | UDC | PSC | PRIAN | PRE | ID | MUPP | RED | AP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Salud** | | | | | | | | | |
| Enfoque integral de salud (equidad, calidad, eficiencia, solidaridad y universalidad) | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Acceso a medicamentos genéricos | | | ■ | ■ | | ■ | ■ | | ■ |
| Control de precios de las medicinas | | | | | ■ | | ■ | | ■ |
| Prevención y detección de enfermedades infecto-contagiosas | | | | ■ | | | | | |
| Programas de nutrición | | | | ■ | ■ | ■ | | ■ | |
| Construcción de sistemas de agua potable, alcantarillado y letrinas | | | | ■ | | ■ | | ■ | |
| **Educación** | | | | | | | | | |
| Educación básica (diez años de escolaridad) | ■ | ■ | | ■ | | ■ | | ■ | ■ |
| Modernización infraestructura / procesos | | | | | | | ■ | ■ | ■ |
| Asignación de recursos de acuerdo con el número de alumnos y evaluaciones | | ■ | | ■ | | | ■ | ■ | ■ |
| Cooperación entre centros educativos y empresas / educación técnica | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| Alfabetización masiva | | | | | ■ | | ■ | ■ | ■ |
| Educación intercultural bilingüe | | | | | | | ■ | ■ | ■ |
| **Seguridad social** | | | | | | | | | |
| Principio de solidaridad | ■ | | | | ■ | ■ | | | |
| Principio de capitalización colectiva | ■ | | | | | ■ | | | |
| Principio de capitalización mixto | | ■ | ■ | | | | | ■ | |
| **Migración** | | | | | | | | | |
| Canalización de los recursos generados por los emigrantes | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Apoyo a los familiares de los emigrantes | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Suscripción de convenios de cooperación con países receptores | | | | | | | ■ | ■ | ■ |

Fuente: Páginas web y entrevistas con miembros de los partidos.
Elaboración: Michel Rowland.

[4] Las posiciones que se recopilan en este cuadro y los siguientes son producto de la revisión de las agendas de los partidos políticos. Dada la dispersión de la información (su inexistencia, en algunos casos, y su confusa presentación, en otros), el autor ha optado por identificar los puntos más significativos en cada una de las áreas analizadas para lograr identificar posteriormente consensos y disensos. Una casilla llena significa que el partido o movimiento apoya la acción o principio señalado, una casilla vacía significa que no lo menciona.

## 3.2 Políticas de inclusión

La Constitución reafirma, en el cuerpo de su texto, una política social inclusiva. El artículo primero señala que el Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático pluricultural y multiétnico El texto vigente mantiene en la parte dogmática políticas de inclusión en los articulados referidos a política de salud, de los grupos vulnerables, de la seguridad social, de la cultura, de la educación, de los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos y del trabajo. No existe, sin embargo, acciones gubernamentales concretas encaminadas al cumplimiento de las disposiciones constitucionales que permitan mayor participación de mujeres, minorías étnicas, jóvenes y otros grupos excluidos.

Asumiendo que la exclusión es la pérdida de capacidades y la reducción de las libertades para vivir vidas dignas, podemos identificar que existe una directa relación entre exclusión y pobreza y entre éstas y las políticas de empleo (véase al respecto el cuadro 4).

Los partidos políticos están de acuerdo con que el crecimiento que ha tenido el país no se ha traducido en la disminución de la situación de exclusión e inequidad que afecta a un gran porcentaje de la población. Por ello, señalan la necesidad de generar reformas que incentiven la creación de empleo –particularmente en el campo–, la apertura de nuevas líneas de crédito con intereses razonables y el fomento de redes microempresariales para disminuir los porcentajes de subempleo (y desempleo de la PEA).

Avances importantes se han registrado en referencia a la inclusión de la mujer en las actividades económicas, sociales y políticas.[5] Respecto del tema de la inclusión de los discapacitados en el mercado laboral, los partidos PSP, UDC, PRIAN, e ID apoyan la puesta en vigencia de normas que obliguen a las empresas a incorporarlos en sus procesos. El PSP propone la eliminación del trabajo infantil.

[5] Se debe mencionar que la ley de régimen electoral obliga a que cada partido intercale candidatos y candidatas en sus listas para elecciones pluripersonales.

El PSC, el PRIAN y Pachakutik señalan la importancia de promover y difundir los derechos humanos. No se nota en el discurso de los movimientos políticos un énfasis particular en los derechos colectivos de indígenas o afro-ecuatorianos. Los derechos de la niñez y de los ancianos son citados por el PRIAN y el PRE. En cuanto a discriminación positiva hacia las mujeres, la UDC, el PSC, la ID y RED la apoyan explícitamente en sus programas de gobierno; el resto de partidos no la menciona. El PSC, la ID y RED destacan la necesidad de que las minorías cuenten con representación política, hecho que ya está establecido en la Constitución.

**CUADRO N° 7**

LOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE A LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN

| | PSP | UDC | PSC | PRIAN | PRE | ID | MUPP | RED | AP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inclusión Mercado Laboral / Capacitación** | | | | | | | | | |
| Eliminación del trabajo infantil y de toda forma de explotación | | | | | | | | | |
| Incorporación de discapacitados al mercado laboral | | | | | | | | | |
| Educación y capacitación continua | | | | | | | | | |
| **Reconocimiento de Derechos** | | | | | | | | | |
| Derechos colectivos indígenas / Afro–ecuatorianos | | | | | | | | | |
| Derechos de la tercera edad | | | | | | | | | |
| Derechos de la niñez | | | | | | | | | |
| **Discriminación Positiva** | | | | | | | | | |
| Participación de minorías en la vida política del país | | | | | | | | | |

Fuente: páginas web y entrevistas con miembros de los partidos.
Elaboración: Michel Rowland.

## 3.3 Políticas tributaria, económica y productiva

### *3.3.1 Política tributaria*

La Constitución señala que "El régimen tributario se regulará por los principios básicos de igualdad, proporcionalidad y generalidad. Los tributos, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, servirán como instrumento de política económica general. Las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional. Procurarán una justa distribución del las rentas y de la riqueza entre todos los habitantes del país."[6] Sin embargo, los principios constitucionales no han logrado que la economía sea generadora de bienestar ciudadano y que éste, a su vez, sea generador de democracia. Éste debería ser el círculo virtuoso que, cumpliendo con las normas, produzca un desarrollo sostenible.

El peso del impuesto a la renta en relación con el PIB ha mejorado desde 1998, gracias al esfuerzo continuo desarrollado por el Servicio de Rentas Internas (SRI) que, bajo la conducción de la Sra. Elsa de Mena, se transformó en una entidad eficiente y con bajos niveles de corrupción, al punto de haber aumentado sus recaudaciones.[7] Este aumento en los ingresos otorga un mayor margen de maniobra fiscal en la tarea de dirigir esfuerzos para mitigar la pobreza. Subsiste, sin embargo, un alto nivel de evasión en el pago del impuesto a la renta, tanto de personas, como de grandes empresas y negocios que ocultan en la informalidad el pago de sus obligaciones. Se ha calculado que un mejor control podría rendir recursos adicionales al Estado por un monto equivalente al 1% del PIB, aporte que sería significativo para reducir la pobreza. Esta tarea exige el fomento de una cultura tributaria que, a su vez, vaya acompañada de una mejora substancial en la calidad y la transparencia del gasto social, y en la credibilidad de la gestión del Estado.

Enfatizar en el cobro del impuesto a la renta tiene efectos redistributivos y beneficiosos para los pobres, pues el mismo es esencialmente progresivo y puede

---

[6] Según reza el art. 256 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

[7] La Sra. Elsa de Mena actuó como Directora del SRI desde 1999 hasta 2006, un caso único de estabilidad laboral dentro de las instituciones públicas que posibilitó un cambio profundo del área tributaria.

introducir un elemento de equidad en la distribución del ingreso. La excesiva dependencia del impuesto al valor agregado (IVA), en los ingresos del Estado, genera más pobreza, por cuanto son los pobres quienes pagan más impuestos directos en relación con sus ingresos.

**CUADRO N° 8**

IMPUESTO A LA RENTA (IR) / PIB

| Año | % PBI |
|---|---|
| 1995 | 1,96 |
| 1996 | 1,89 |
| 1997 | 1,76 |
| 1998 | 1,75 |
| 1999 | 0,68 |
| 2000 | 1,77 |
| 2001 | 2,81 |
| 2002 | 2,76 |
| 2003 | 2,79 |
| 2004 | 3,00 |
| 2005 | 3,78 |
| 2006 | 3,75 |

Fuente: Justificativo Proforma 2006.

Existe poco consenso para producir las reformas tributarias necesarias que permitan concretar políticas públicas pro-pobres. Muchos grupos económicos promueven la unificación del tributo, debido a que en el país se pagan un sinnúmero de impuestos, todo lo cual dificulta el adecuado seguimiento y control de los pagos. En ese sentido, Pachakutik ha planteado la necesidad de reducir el IVA y aumentar el impuesto a la renta; mientras que el PRIAN ha propuesto la eliminación completa del impuesto a la renta, con el objetivo de centrar los esfuerzos del Estado en la recaudación de impuestos indirectos. No obstante, cabe recordar que el Ecuador presenta una de las tasas impositivas por concepto de IVA más bajas de la región (12%). Con todo, lo importante es la promoción de una mayor eficiencia en el cobro del este impuesto, quizás a través de mejores mecanismos de control y de un marco de mayor rigidez para castigar al evasor y regularizar los escudos fiscales; de este modo, se lograría ampliar el margen de recaudación, particularmente entre los grupos de mayor poder económico y con un consiguiente mejor efecto redistributivo.

En la actualidad, en el Ecuador, la mayor parte de los ingresos tributarios se originan por el IVA. De los ingresos del gobierno central por concepto de impuestos, cerca del 50% corresponde a ingresos por IVA, mientras que apenas el 20% de la recaudación impositiva tiene su origen en el impuesto a la renta. La recaudación a través del IVA evidenciaría una tendencia regresiva en el sistema de recaudación tributaria nacional; sin embargo, al considerar que los productos de primera necesidad no están gravados con este impuesto, éste adquiere cierto grado de progresividad.

Otro aspecto de interés es el destino de las recaudaciones. El destino de las preasignaciones de los impuestos recaudados es ilustrativo acerca de la capacidad redistribuidora de los impuestos. Según la Pro-forma presupuestaria 2005, el porcentaje preasignado de las recaudaciones del IVA era de alrededor del 10% y la del IR era de poco más del 25%. Aproximadamente, la previsión para 2005 era de 800 millones de dólares en preasignaciones por concepto de impuestos. De este valor, las universidades reciben cerca de 35%, mientras que los gobiernos seccionales reciben un 1,5%. Si en el país la tasa de culminación de estudios secundarios era de 22,6% para el año 2001, y el 18% de los estudiantes accedieron a instrucción superior ese mismo año, buena parte de los recursos se destinan a actividades que no son redistributivas, a manera de subsidio educativo a los quintiles más altos de la población.

El PSP, el PSC, el PRE y Pachakutik están a favor de mantener y ampliar las preasignaciones presupuestarias, mientas que la UDC propone su eliminación. Sólo la UDC y Alianza País están de acuerdo en eliminar subsidios. Adicionalmente, la UDC propone la creación de un fondo de ahorro estatal y la incorporación de todo el gasto militar al presupuesto nacional. UDC, Pachakutik y Alianza País proponen la creación de entidades (dentro del Congreso Nacional, inclusive) para controlar y auditar los gastos del presupuesto. En cuanto a la deuda externa, el PRE, Pachakutik y Alianza País proponen limitar su pago, sin entrar en detalles de cifras ni argumentos técnicos para justificarlo. RED propone la creación de un fideicomiso con los recursos para pagar la deuda, con el objeto de reinvertir el dinero en el país.

CUADRO N° 9

LOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE A LA POLÍTICA FISCAL Y TRIBUTARIA

| | PSP | UDC | PSC | PRIAN | PRE | ID* | MUPP | RED | AP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Política Fiscal** | | | | | | | | | |
| Establecer / respetar preasignaciones presupuestarias | ■ | | ■ | | ■ | | ■ | | |
| Eliminación de preasignaciones presupuestarias / reducción de subsidios | | ■ | | | | | ■ | | ■ |
| Eliminación de normas que benefician con recursos a instituciones específicas | ■ | ■ | | | | | | | |
| Creación de entidades de control y auditoria de los gastos del presupuesto general del Estado | | ■ | | | | | ■ | | ■ |
| **Deuda Externa** | | | | | | | | | |
| Limitar / controlar el pago de la deuda externa | | | | | ■ | | ■ | | ■ |
| Crear un fideicomiso con los recursos destinados al pago de la deuda externa | | | | | | | | ■ | |
| Control de los poseedores de bonos de la deuda externa | | | | | | | | | ■ |
| **Política Tributaria** | | | | | | | | | |
| Extensión de la base tributaria / control de evasión | ■ | ■ | ■ | | ■ | | | ■ | ■ |
| Racionalización y reducción de impuestos | | ■ | | | | | | ■ | |
| Aplicación de un Impuesto a la Renta Progresivo | | ■ | | | | | ■ | ■ | ■ |
| Eliminación del Impuesto a la Renta para las empresas | | | | ■ | | | | | |

* Información no disponible.

Fuente: Páginas web y entrevistas con miembros de los partidos.

Elaboración: Michel Rowland.

### *3.3.2 Política económica y productiva*

El Ecuador es un caso particular en lo que a política económica se refiere. Debido a la dolarización, el país no cuenta con capacidad para alcanzar los objetivos macroeconómicos a través de una política monetaria; sólo a través de encaje puede regular el flujo de dinero en la economía, aunque de forma marginal. El gran peso de la política económica recae entonces en la política fiscal, es decir, en los impuestos y el gasto público. Así, el esquema de dolarización ha aportado estabilidad a la economía y confianza a los ecuatorianos en su moneda, no obstante, no representa *per se* una solución a los problemas nacionales. Por el contrario, como cualquier sistema de tipo de cambio fijo, expone al país a un importante riesgo de pérdida de competitividad y, por tanto, de productividad frente a países que sí están en la capacidad de devaluar su moneda y abaratar sus costos locales; con la lógica consecuencia del aumento del desempleo para el país menos productivo. Por ello, resulta obligatorio que la política económica orientada desde el Estado persiga la estabilidad macroeconómica.

El sistema de dolarización, por lo tanto, requiere de reformas estructurales profundas para su correcto funcionamiento, debido a que necesita que su economía sea capaz de generar riqueza, para lo cual es fundamental una balanza comercial positiva, así como un programa de atracción de inversiones extranjeras bien estructurado; de lo contrario, el riesgo inminente es un problema de iliquidez en la economía. Con todo, el Ecuador ha hecho poco en materia de reformas que fomenten la productividad y ofrezcan garantías a la inversión.[8] La dolarización se ha mantenido sobre la base de una coyuntura sumamente favorable, compuesta, en primer término, del mayor movimiento de migración internacional que ha conocido el país –y sus consecuentes remesas–, y, en segundo lugar, de una subida permanente del costo del barril de petróleo.

A pesar de esta favorable coyuntura, las consecuencias no se han traducido en un mejoramiento automático de los niveles de bienestar de la población. Las inestabilidades política, fiscal, jurídica e institucional no generan un ambiente propicio

[8] Hace pocas semanas, y tras un proceso jurídico poco claro, el Estado ecuatoriano declaró la caducidad de un contrato de explotación petrolera con la compañía norteamericana Occidental Exploration Company. Más allá de la validez de la decisión, muchos grupos de interés político y económico presionaron para que esto sucediera. Aparentemente, el gobierno sucumbió en parte a estas presiones.

para invertir y crear empleos. Un gasto inflexible con un elevado peso de salarios, subsidios, y transferencias obligatorias, tal como veremos más adelante, tampoco permite impulsar el gasto de capital en infraestructuras que alienten la inversión privada y creación de puestos de trabajo.

Las políticas públicas, en general, y las políticas sociales, en particular, deben perseguir la redistribución del ingreso y la riqueza. Estas políticas pueden cumplir este cometido mediante la acción reguladora del Estado y a través de una eficaz utilización de los presupuestos públicos. Además, políticas fiscales y presupuestos responsables ayudan a disminuir las desigualdades sociales, en la medida en que evitan que los costos del mal manejo fiscal sean asumidos por los pobres, con la conocida secuela de agudización de la pobreza. Esto no se observa al analizar el presupuesto ecuatoriano y sus asignaciones.

La definición y monitoreo de indicadores de calidad del gasto público debe asociarse al bienestar de los desposeídos, así como debe también constituir un vínculo de participación de la sociedad en el control de dicho gasto. Educación pública de calidad y buena atención de la salud pública son las principales obligaciones estatales y las inversiones que deben ser controladas con la participación de la sociedad. En educación básica, por ejemplo, se mantiene la asignación del 3% del PIB. Los incrementos se asignan a aumentos de sueldos del magisterio y en un pequeño porcentaje a aumentos de los gastos de capital.

**CUADRO N° 10**

GASTOS DE PERSONAL EN EDUCACIÓN Y SALUD - GOBIERNO CENTRAL (US $ MILLONES)

| Año | Personal | Otros | TOTAL | Personal | Otros | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | 241 | 59 | 300 | 61 | 32 | 93 |
| 2001 | 385 | 130 | 515 | 90 | 81 | 171 |
| 2002 | 607 | 127 | 734 | 183 | 132 | 315 |
| 2003 | 623 | 159 | 782 | 227 | 146 | 373 |
| 2004 | 733 | 120 | 853 | 217 | 170 | 387 |
| 2005* | 841 | 112 | 953 | 264 | 174 | 438 |
| 2006* | 930 | 135 | 1065 | 286 | 231 | 517 |

Fuente: Presupuestos.
* Pro forma 2006

La eficiencia del gasto público es fundamental, más aún cuando el Ecuador es un país que enfrenta una seria rigidez en la estructura de su gasto, debido al peso de sus obligaciones internacionales. Realizando un análisis comparativo dentro de los países andinos, entre 1998 y 2000,[9] el Ecuador fue el país que mayor porcentaje del gasto total asignó al pago de intereses de la deuda externa. En el año 2000, por ejemplo, el país comprometió en este rubro el 20% de su gasto total, mientras que su asignación para educación y cultura fue del 12,5% y para salud del 4,4%.

La ruta que han seguido las reformas con respecto al presente tema han sido, cuando menos, erráticas, si es que no contradictorias. La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, expedida en junio de 2002, creó el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP). Dicho fondo se nutría principalmente de los ingresos de crudo transportados por el Oleoducto de Crudos Pesados (OCP). De los recursos obtenidos, el 70% se destinaba a la recompra de deuda pública interna y externa, el 20% a estabilización de los ingresos petroleros y a gastos de catástrofes y emergencias, y el restante 10% a salud y educación. A través de esta ley, se pretendía controlar el gasto público y reducir sistemáticamente el peso de la deuda en el presupuesto.

En junio de 2005, con votos del PSC, ID y Pachakutik, se eliminó el FEIREP, cargando los recursos del fondo al presupuesto estatal. Es innegable que el sector social en el Ecuador requiere de mayor inversión; pero el gasto desordenado, no planificado e intermitente no mostrará avances significativos en la erradicación de la pobreza. Por el contrario, la aparición de los fondos provenientes del FEIREP dio inicio a una serie de levantamientos de grupos de presión que buscan captar una parte de los recursos liberados.

Para contrarrestar esto, se requiere mejorar la calidad del gasto a través de reformas que optimicen los escasos recursos existentes, persistir en políticas fiscales responsables y procurar que el peso de la deuda externa en el presupuesto del Estado, y en su relación con el crecimiento de la economía, no perjudique una política económica pro-pobres. Una de las paradojas del subdesarrollo se evidencia en el hecho de que la crónica escasez de recursos viene también acompañada de crónicas

[9] Documento de la Secretaría General de la Comunidad Andina: http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/reporte4.htm

ineficiencias del gasto público. Esto es producto del progresivo descrédito de la gestión del Estado y de los gobiernos, su excesiva politización y clientelismo, la ineficiencia burocrática y el secuestro de los presupuestos públicos por grupos de poder en pos de sus intereses. En el presupuesto, los subsidios y las preasignaciones tienen mucha importancia, ya que señala la intención real de la política gubernamental.

La distribución del gasto público actual alimenta las desigualdades sociales al atender a unos pocos en perjuicio de las mayorías. Como se observa en el cuadro N° 11, el gasto del presupuesto se agota en pocos rubros: sueldos, pensiones y otros subsidios, transferencias a los Gobiernos Seccionales e intereses de la deuda pública. Los sueldos se pagan a 303 000 personas que representan 2,3 % de la población total, mientras 500 000 no tienen trabajo, 2 000 000 están en el subempleo, 600 000 viven con un dólar al día. El 40 % de las pensiones se destina a 240 000 personas; mientras más de 700 000, que tienen más de 60 años, no tienen acceso a la seguridad social.

**CUADRO N° 11**

SUBSIDIOS Y PREASIGNACIONES - PRO FORMA 2006 - US $ MILLONES

| Concepto | Inicial 2005 | Pro forma 2006 | TOTAL |
|---|---|---|---|
| **Preasignaciones** | 978 | 1272 | 294 |
| Impuestos | 807 | 996 | 189 |
| A Universidades | 276 | 326 | 50 |
| Al FODESEC | 93 | 118 | 25 |
| A Gobiernos Seccionales | 13 | 18 | 5 |
| SRI y CAE | 58 | 71 | 13 |
| Fondo Salvamento Cultural | 39 | 51 | 12 |
| Empresas de Agua Potable | 80 | 97 | 17 |
| Junta Recursos Hidráulicos | 13 | 18 | 5 |
| Otras | 235 | 297 | 62 |
| Petróleo | 171 | 276 | 105 |
| **Subsidios** | 1837 | 1929 | 92 |
| IESS | 332 | 343 | 11 |
| ISSPOL | 32 | 32 | 0 |
| ISSFA | 68 | 74 | 6 |
| Bono Desarrollo Humano | 192 | 192 | 0 |
| Sector eléctrico | 80 | 80 | 0 |
| Banco Nacional de Fomento | 11 | 24 | 13 |
| Derivados de Petróleo | 1122 | 1184 | 62 |
| Gas | 326 | 337 | 11 |
| Diesel empresas eléctricas | 54 | 63 | 9 |
| Diesel resto economía | 742 | 784 | 42 |
| **Total Preasignación y Subsidios** | 2815 | 3201 | 386 |

Fuente: Pro forma 2006.

Respecto de la inversión extranjera, las personas entrevistadas de la UDC y el PSC mencionaron la necesidad de ofrecer reglas claras a los potenciales inversionistas; no así los otros partidos, que no mencionan el tema. El PSC, junto con Alianza País, enfatiza además la necesidad de controlar monopolios y oligopolios.

En cuanto al empleo, la mayoría de los partidos coincide en la idea de promover una política de pleno empleo y aplicar de manera efectiva las leyes laborales. La ID propone desarrollar procesos de concertación laboral para reducir los índices de conflictividad. Finalmente, Pachakutik, RED y Alianza País proponen la equiparación de los salarios con el costo real de vida.

Sobre el tema de la reactivación productiva los partidos coinciden en invertir en el mejoramiento de la infraestructura pública como un mecanismo para reactivar la producción, generar empleo y mejorar las condiciones de vida de los ecuatorianos. PSP, ID, Pachakutik y Alianza País señalan la necesidad de crear líneas de préstamos para microempresarios.

En cuanto al otorgamiento de subsidios, todos los partidos los apoyan, salvo la UDC y el PRIAN. El PRE, la ID y RED promueven el desarrollo de procesos de industrialización y la eventual activación de barreras arancelarias para proteger los productos nacionales. El mejoramiento de la productividad es destacado por la ID y la RED. Otro punto común de los partidos es la inversión en proyectos de vivienda popular, algunos de ellos van más allá y proponen (como la ID, Pachakutik y la RED) el aumento de los subsidios para este sector.

Por otro lado, el sector agrícola es el más importante para los partidos, siendo calificado como el prioritario en sus diferentes planes de gobierno y agendas de trabajo. Además de ello, todas las organizaciones partidarias, salvo el PSC y la UDC, son explícitas al momento de señalar que se deben abrir líneas de crédito, establecer políticas de seguridad alimentaria, fomentar el cooperativismo y los encadenamientos productivos, brindar asistencia técnica y establecer –si fuera el caso– barreras arancelarias para proteger a los productos nacionales.

Otro de los sectores prioritarios para los partidos es el petrolero. Todos coinciden en la necesidad de aumentar la producción petrolera para aprovechar el alto precio del

crudo, transformar a Petroecuador –a través de una profunda reforma institucional y legal– e iniciar lo más pronto posible varios megaproyectos –tales como la ampliación de la refinería de Esmeraldas, la construcción de la refinería Atahualpa, la construcción de un terminal gasífero, entre otros. No obstante, no todos están de acuerdo con permitir que empresas extranjeras participen de estos procesos. El PRIAN, la RED, Alianza País, el PSC y la UDC están de acuerdo en permitir la participación extranjera; sin embargo, no queda clara la posición de PSP, PRE, ID y Pachakutik al respecto. Sumado a lo anterior, un punto que vale la pena destacar es que Pachakutik y RED están de acuerdo en focalizar el subsidio al gas y controlar el contrabando de este producto.

Dos sectores mencionados repetidamente son la pesca y el turismo. En el caso del segundo, todos los partidos coinciden en potenciarlo, pero únicamente el PRIAN reflexiona de manera detallada sobre él.

**CUADRO N° 12**

LOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE A LA POLÍTICA ECONÓMICA Y PRODUCTIVA

| | PSP | UDC | PSC | PRIAN | PRE | ID | MUPP | RED | AP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inversión extranjera** | | | | | | | | | |
| Puesta en vigencia de reglas claras | | | | | | | | | |
| Flexibilidad en la legislación | | | | | | | | | |
| **Monopolios** | | | | | | | | | |
| Control de monopolios y oligopolios | | | | | | | | | |
| Libre mercado de la oferta y demanda | | | | | | | | | |
| **Empleo** | | | | | | | | | |
| Aplicación efectiva de las leyes laborales | | | | | | | | | |
| Flexibilización laboral | | | | | | | | | |
| **Reactivación productiva** | | | | | | | | | |
| Inversión en infraestructura pública | | | | | | | | | |
| Aplicación de políticas de subsidios | | | | | | | | | |
| **Vivienda** | | | | | | | | | |
| Inversión en programas de vivienda | | | | | | | | | |
| Aumento subsidios estatales | | | | | | | | | |

| | PSP | UDC | PSC | PRIAN | PRE | ID | MUPP | RED | AP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Agricultura** | | | | | | | | | |
| Apertura de líneas de crédito para la producción agrícola | | | | | | | | | |
| Política de seguridad alimentaria | | | | | | | | | |
| **Energía, Minas y Telecomunicaciones** | | | | | | | | | |
| Reformas legales e institucionales de Petroecuador | | | | | | | | | |
| Construcción de infraestructura petrolera y aumento de la producción | | | | | | | | | |
| Apertura a la participación extranjera | | | | | | | | | |
| Focalización del subsidio al gas y control del contrabando | | | | | | | | | |
| **Pesca** | | | | | | | | | |
| Construcción de infraestructura | | | | | | | | | |
| Apertura de líneas de crédito | | | | | | | | | |
| **Turismo** | | | | | | | | | |
| Desarrollo de turismo interno | | | | | | | | | |
| Desarrollo de turismo extranjero | | | | | | | | | |
| Participación del sector privado | | | | | | | | | |
| Promoción del turismo ecológico | | | | | | | | | |

Fuente: Páginas web y entrevistas con miembros de los partidos.
Elaboración: Michel Rowland.

## 3.4 Planificación económica del desarrollo

La Constitución concede mucha importancia a la planificación y señala en su articulado que el Sistema Nacional de Planificación establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social; fijará metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada; y orientará la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado. Exige que se tenga en cuenta las diversidades de edad, étnico-culturales, locales y regionales y el enfoque de género.[10]

A pesar de ello, mantiene la decisión de constituciones previas de eliminar la existencia de un organismo planificador nacional e independiente, capaz de visualizar el país más allá de un período presidencial. La Constitución vigente ordena que el Sistema Nacional de Planificación esté a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley. Esto ha dado lugar a que no exista planificación para el mediano y largo plazo; y que, debido a la inestabilidad política que vive el país, cada ministro, en su sector y mandato, se vea en la necesidad de diseñar lo que será su trabajo en el corto plazo.

Esto resulta mucho más grave en el sector económico, donde los ministros de finanzas se turnan cada cuatro meses (con sus propios programas y planes de acción). Es cierto que continuidad y estabilidad no son lo mismo que planificación y, aunque son valiosos, son medios y no fines de una política económica. El Ecuador ha tenido treinta y cuatro ministros en veintisiete años. En dichas condiciones, es imposible construir políticas públicas estables.

La carencia de planificación produce una institucionalidad ineficiente. Con cada nuevo mandatario surge un nuevo plan, casi siempre coyuntural, sin la necesaria coordinación de lo político, lo económico y lo social. En ese sentido, obedece el proyecto más a períodos de campaña política donde el desarrollo humano es el objetivo principal de los candidatos y se generan ofertas para una prioritaria atención a la educación, a la salud, a la seguridad social, a los sectores excluidos; declaraciones que luego se convierten en ajustes y postergaciones, todo lo cual da origen a la frustración y desconfianza ciudadana en la política y en los políticos. No existe, pues, una planificación a largo plazo que señale cuáles son los objetivos sociales del país, qué acciones van a realizarse y cómo lograr pragmáticamente su cumplimiento con el fin de reducir la pobreza.

---

[10] Según reza el art. 254 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

Es necesario, sin embargo, señalar, como ya se hizo anteriormente, que la Presidencia de la República presentó ante Naciones Unidas el informe relacionado con las Metas del Milenio y se ha comprometido en cumplirlas, creando inclusive la Secretaría encargada de ello. Fijar los objetivos que deben lograrse en el año 2015 puede orientar acciones no sólo en el campo social, sino también en los proyectos económicos de país.

Una adecuada planificación establecería la coordinación de la acción estatal con los organismos seccionales y con las organizaciones sociales, convirtiendo los proyectos en acciones de todos para construir el bienestar ciudadano. No obstante, la planificación no es un rasgo explícito en las propuestas de los partidos políticos; prueba de ello es que cuatro de los nueve partidos analizados en este estudio no mencionan el tema. Los dos puntos más relevantes de esta sección son: la propuesta del PSC, respecto de conectar la planificación con la atención a los grupos más vulnerables; y la propuesta de la ID, respecto de conectar la planificación con el gobierno electrónico.

**CUADRO N° 13**

LOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE A LA PLANIFICACIÓN

| | PSP | UDC | PSC | PRIAN | PRE* | ID | MUPP* | RED* | AP* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Planificación** | | | | | | | | | |
| Aplicación de la planificación para beneficiar a los sectores vulnerables | | | | | | | | | |
| La planificación como encuentro entre el cambio social y el sistema productivo | | | | | | | | | |
| La planificación entendida como el desarrollo del Gobierno Electrónico | | | | | | | | | |

Fuente: Páginas web y entrevistas con miembros de los partidos.
Elaboración: Michel Rowland.
* No se encontró información.

## 3.5 Políticas de descentralización

La Constitución de la República, en varios artículos, afirma la voluntad descentralizadora del Estado. Señala que el gobierno será de administración descentralizada y establece que el Estado impulsará, mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.[11]

Además de ello, la ley establece una transferencia automática equivalente al 15% de los ingresos del Estado a los Gobiernos Locales y Consejos Provinciales; valores que, de conformidad con la Constitución, implican también transferir progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Asimismo, la norma constitucional señala que la descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.

El debate de la descentralización en el Ecuador (así como el de las autonomías y, en menor medida, el del federalismo) ha permanecido algún tiempo como tema central de la política ecuatoriana y, en los últimos años, ha sido retomado como bandera de movimientos regionales en contra de las políticas del Gobierno Central. Más allá de sus intereses particulares, el debate sobre estos temas ha sido acogido por diversos sectores políticos del país, que ven en la reorganización del Estado una solución a los problemas de la población.

En la actualidad, el debate más insistente sobre descentralización de poderes del Estado –y, más específicamente, sobre su autonomía– se vive en las principales ciudades del país (Quito, Guayaquil y Cuenca). Ambos cabildos persiguen, no obstante, un objetivo que difícilmente puede ejecutarse exitosamente en más de tres o cuatro ciudades. En realidad, no está claro que la descentralización, en cualquiera de sus formas, ayude definitivamente a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de una región. De hecho, ni siquiera está claro que ayude a profundizar la

[11] Según el Título XI, Capítulos 1, 2, 3 y 4 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

democracia, pues "la existencia de lo que los politólogos califican como 'micro oligarquías locales' o caciquismos, cuestiona la supuesta relación mecánica entre descentralización y democratización" (Ojeda, 2000: 168).

Hay que tener presente, en este sentido, el reducido número de habitantes con los que cuenta la mayoría de los municipios del país; de los 215 municipios existentes, 165 no alcanzan los 5 000 habitantes (Ojeda, 2000: 164). Esto compromete seriamente cualquier posibilidad de generar economías de escala, encareciendo como consecuencia la provisión de cualquier servicio. En todo caso, el camino está abierto y hay que incentivar la construcción de poderes locales democráticos, transparentes e incluyentes.

Desde los partidos políticos, han surgido algunas propuestas a lo largo del tiempo para obtener avances de descentralización, principalmente de asignación de recursos. Últimamente, los Municipios de Guayaquil (PSC), Quito (ID), y Cotacachi (Pachakutik) han reclamado asignaciones descentralizadas de funciones en distintos campos de educación, salud y seguridad.

Lo importante es que, junto al debate planteado y a las acciones cumplidas, existe una realidad que busca acercar la representación a los ciudadanos y que considera que la descentralización puede ayudar a mejorar la administración en beneficio de la población y, particularmente, de los más pobres. Los procesos educacionales impulsados por la organización ciudadana Contrato Social por la Educación han encontrado en Municipios y Prefecturas a los mejores socios para lograr que la educación básica de diez años para todos, y de calidad, se pueda realizar. El Ministerio de Educación estudia la implementación de un plan de descentralización a través de un pacto con los organismos seccionales y la sociedad civil.

Una de las dificultades para que la descentralización sea aceptada como un factor determinante en la mejora de la gobernabilidad es la sensación de pérdida de poder que el gobierno central percibe y no acepta. Hasta el momento, el gobierno no ha establecido mecanismos de diálogo y de consenso sostenidos para coordinar tareas frente a las obligaciones del aparato gubernamental, las cuales podrían mejorar las acciones en beneficio de los ciudadanos y, particularmente, de los pobres. Esto no

quiere decir que éste no sea el mecanismo más indicado para encontrar equidad regional, mayor eficiencia en el control ciudadano y un claro acercamiento de los gobiernos locales a las necesidades reales de la población.

El tema de la descentralización y la autonomía ha sido un eje transversal al discurso de varios partidos políticos en los últimos años. La mayoría de las agrupaciones apoya un proceso de descentralización progresivo, ordenado y profundo (PSP, UDC, PRE, ID, Pachakutik, RED y Alianza País), antes que un régimen autonómico (PSC). Más allá de ello, hay dos puntos que se deben destacar del discurso de las agrupaciones: a) Pachakutik promueve la creación de mancomunidades, la aplicación de presupuestos participativos, y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos; b) la UDC propone generar una reforma impositiva a nivel local para mejorar las recaudaciones tributarias de los municipios.

En todo caso, este tema –central para el futuro del país y para las políticas pro-pobres– ha sido debatido ampliamente a nivel ideológico, mas no con la misma intensidad en el nivel técnico. Las discusiones se centran en las transferencias de recursos y responsabilidades del gobierno central hacia los gobiernos seccionales y locales, pero poco se habla sobre las políticas tributarias, fiscales y de transparencia que deben desarrollar estas entidades para enfrentar los retos de una nueva etapa territorial-administrativa.

**CUADRO N° 14**

LOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE A LA DESCENTRALIZACIÓN

| | PSP | UDC | PSC | PRIAN* | PRE | ID | MUPP | RED | AP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Descentralización** | | | | | | | | | |
| Por una descentralización administrativa ordenada y profunda | | | | | | | | | |
| Sí al modelo autonómico | | | | | | | | | |
| Aplicación de presupuestos participativos | | | | | | | | | |
| Rendición de cuentas | | | | | | | | | |

Fuente: Páginas web y entrevistas con miembros de los partidos.
Elaboración: Michel Rowland.
* No se encontró información.

## 3.6 Reformas del sistema judicial

El sistema judicial ha pasado recientemente por una de las más duras crisis desde el retorno a la democracia en 1979. En noviembre de 2004, el partido de gobierno –Sociedad Patriótica–, el PRE, el PRIAN, y casi todos los diputados "independientes" conformaron una mayoría en el Congreso que decidió dar por terminados los nombramientos de los magistrados en funciones de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional. Fue el inicio de un caos que mantuvo mutilada a la justicia durante un año, hasta que una nueva Corte se posesionó en noviembre de 2005. En el intermedio, funcionó una Corte de facto designada por la mayoría gobiernista, que procedió a anular una serie de procesos en contra de ex funcionarios, como Abdalá Bucaram, Alberto Dahik y Gustavo Noboa. La caída del Presidente Gutiérrez obedece, en buena medida, a este abrupto cambio en la Función Judicial.

Se trata ahora de retomar el cauce que inició el texto constitucional vigente desde 1998, el cual sentó amplias garantías para que se mantenga la independencia de la Función Judicial: unidad jurisdiccional, como respuesta a los graves conflictos vividos por la fragmentación de la justicia; la libertad de los jueces de la Corte Suprema, al otorgarles un tiempo indefinido en su función para evitar la manipulación por parte de las organizaciones políticas en sus periódicos nombramientos; la creación del Consejo Nacional de la Judicatura, como ente administrativo de la Función Judicial; los procesos de evaluación permanente de los jueces y procesos de cooptación autónomos, entre otros.

La Constitución, con visión social, ordenó adicionalmente que para la resolución de conflictos individuales, comunitarios o vecinales se establezca jueces de paz; que a las autoridades de los pueblos indígenas les sea permitido el ejercicio de funciones de justicia, "aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes";[12] que en la Administración de Justicia se establezca el sistema oral. Además, se eliminó, para

[12] Según el art. 191 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

mayor independencia de los jueces, la facultad del Congreso para enjuiciar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura.

Este problema se suma al grave cuestionamiento que se hace al sistema judicial y político: la falta de seguridad jurídica. Se reclama el incumplimiento de la aplicación de la ley en todas las actividades públicas, la impunidad frente a temas de corrupción, y la lentitud con la que se pesquisan las faltas y se aplica la ley. El Congreso, la Presidencia y la sociedad han elaborado proyectos de ley para reafirmar lo que la ley ya dice. No existe un proyecto de reformas al sistema judicial que implique cambios drásticos al sistema.[13]

Puesto que el principio del derecho es la igualdad, las leyes, teóricamente, no hacen ningún distingo socioeconómico. Pero existe un problema que no está en las normas, sino en las malas prácticas y en la interpretación tortuosa de la ley: es el problema de los malos jueces. Sólo el control de la propia función judicial, a través del Consejo de la Judicatura, puede remediar este mal que convierte a la justicia en un mito (Buscaglia y Merino, 2001).

Existen varios proyectos de reformas al sistema carcelario para corregir, en primer lugar, la infraestructura que es, actualmente, infrahumana. Existe hacinamiento en todas las cárceles del país, lo que vuelve muy duras las condiciones de vida al interior de ellas.[14] Hay proyectos que tratan de convertir el trabajo del recluso en razón de su rehabilitación. Sin embargo, una exigua asignación presupuestaria no permite realizar ninguna obra. Cualquier cambio debe contemplar una importante fuente de recursos.

---

[13] Aquí es importante recalcar que el sistema de justicia del Ecuador ha vivido un proceso de cambios profundos desde 1996 en adelante. Hace falta algunos cambios importantes, no obstante, y por el momento, es más importante que los cambios ya introducidos funcionen y funcionen bien.

[14] En el Ecuador, en 2003, había 74 personas detenidas por cada 100 000 habitantes y el porcentaje de sobrepoblación del sistema ascendía a 69,2%. Del total de detenidos, el 65,2 % no tenía condena (CEJA, 2005).
http://www.cejamericas.org/reporte/muestra_pais.php?idioma=espanol&pais=ECUADOR&tipreport=REPORTE2&seccion=INST_134

**CUADRO N° 15**
LA POBLACIÓN PENITENCIARIA EN EL AÑO 2003

| | |
|---|---|
| Total de Plazas | 6 831 |
| Total de Reclusos | 9 866 |
| Total de Condenados | 3 429 |
| Total de Procesados | 6 437 |
| Total de Hombres | 8 862 |
| Total Indígenas | 556 |
| Total Afro-ecuatorianos | 1 453 |

Fuente: CEJA.

Por otro lado, en la sociedad se mantiene la idea de que el sistema protege a los ricos y que la cárcel es, exclusivamente, para los pobres y los traficantes de drogas. Esta imagen permanecerá en el imaginario de la gente mientras ex presidentes, ex vicepresidentes y ex banqueros –todos ellos acusados de corrupción–, permanezcan en el exterior y sus juicios permanezcan paralizados.

En cuanto a los niveles de corrupción, el Ecuador está clasificado como uno de los países más corruptos en América Latina, de acuerdo con las encuestas de percepción de Transparencia Internacional.[15] Si tomamos otras fuentes como referencia, los niveles de corrupción reales no son tan altos, sin embargo, existen (Seligson, 2004). Este tema se ha incorporado al discurso político de todos los partidos y de los candidatos a todas las dignidades de elección popular que prometen luchar contra la corrupción de manera implacable, sin que los logros en sus propósitos de lucha permitan hablar de efectividad. De hecho, muchos de ellos pueden destapar un escándalo para tapar otro en el que están involucrados.[16] Es errónea, además, la percepción que atribuye sólo al sector público y a los políticos los actos corruptos, y que olvida que hay una contraparte en el sector privado igualmente culpable.

15 http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005

16 Esto sucede de manera muy frecuente en Ecuador. Retomando la concepción desarrollada por Gunnar Myrdal hacia los años 60, la "escandalización" de la corrupción confunde la verdad con la mentira y genera desánimo en la lucha anticorrupción. Véase su artículo "Corruption as a Hindrance to Modernization in South-Asia" en Heindenheimer, Arnold J. (Editor) Political Corruption: Reading in Comparative Analysis, Transaction Books, New Brunswick, 1973.

Se sostiene, por parte de líderes políticos y líderes de opinión, que, si se redujera la corrupción, habría suficientes recursos para los pobres y para pagar la deuda del Estado. La Comisión de Control Cívico de la Corrupción habla de pérdidas por corrupción de US $1500 a 2000 millones por año para el Estado ecuatoriano.[17] Si este dato es correcto, la ejecución de una estrategia anticorrupción es prioritaria para el país.

Poco dicen los partidos sobre la reforma judicial. Tal vez porque ya se han generado cambios profundos en dicho sector y porque apenas lleva algunos meses de funcionamiento, la Corte Suprema de Justicia y los cambios aún están por verse. En todo caso, el PSP, el PSC, Pachakutik y Alianza País insisten en la despolitización de la Función Judicial. Otro punto que destacan el PSP, Pachakutik y Alianza País es el equilibrio de poderes como medio para garantizar el buen funcionamiento del sistema judicial.

Los partidos cuentan con varias propuestas en el tema corrupción. La mayoría señala que se debe atacar la impunidad (PSP, UDC, PSC, ID, RED y Alianza País), poner en marcha programas de educación en valores (UDC, PSC y RED) y aplicar controles estrictos a los administradores públicos (ID, Pachakutik y RED). Las posiciones respecto de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción son dispares, mientras la UDC propone su eliminación y la transferencia de todas sus atribuciones al Ministerio Público, la ID propone fortalecerla. Finalmente, vale la pena destacar que Pachakutik, la RED y Alianza País sugieren desarrollar mecanismos de control social permanentes, tales como veedurías, presupuestos participativos y rendiciones de cuentas.

[17] Estimaciones de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

**CUADRO N° 16**
LOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE A LA REFORMA JUDICIAL

| | PSP | UDC | PSC | PRIAN* | PRE* | ID | MUPP | RED | AP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Reforma judicial** | | | | | | | | | |
| Despolitización de la función judicial | | | | | | | | | |
| Equilibrio de poderes | | | | | | | | | |
| Crear nuevas leyes para mejorar a la función judicial | | | | | | | | | |
| Garantizar el acceso a la justicia | | | | | | | | | |
| **Lucha contra la corrupción** | | | | | | | | | |
| Lucha contra la impunidad | | | | | | | | | |
| Aplicación de controles estrictos sobre los administradores públicos | | | | | | | | | |
| Desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas | | | | | | | | | |
| Desarrollo de mecanismos de control social | | | | | | | | | |

Fuente: Páginas web y entrevistas con miembros de los partidos.
Elaboración: Michel Rowland.
* No se encontró información.

## 3.7 Consensos en ocho temas

De los pronunciamientos generales de los partidos y movimientos se identifican consensos básicos en salud, educación, seguro social, inclusión, reactivación del aparato productivo, política petrolera, política de vivienda, y política agropecuaria.

**CUADRO N° 17**
CONSENSOS BÁSICOS

| SALUD | EDUCACIÓN | SEGURIDAD SOCIAL | INCLUSIÓN |
|---|---|---|---|
| Enfoque integral | Educación básica (10 años de escolarización) | Principio de solidaridad | Incorporación de discapacitados al mercado laboral |
| Acceso a medicamentos genéricos | Asignación de recursos a las escuelas de acuerdo con el número de alumnos y pruebas de evaluación | Pago de la deuda estatal | Reconocimiento de derechos colectivos |
| Programas de nutrición | Cooperación entre centros educativos y empresas / educación técnica | | Incorporación de la mujer a la vida pública |

| REACTIVACIÓN PRODUCTIVA | POLÍTICA PETROLERA | POLÍTICA DE VIVIENDA | POLÍTICA AGROPECUARIA |
|---|---|---|---|
| Inversión en infraestructura pública | Reformas legales e institucionales de Petroecuador | Inversión en programas de vivienda | Apertura de líneas de crédito para producción agrícola |
| Aplicación de políticas de subsidios parciales / compensaciones temporales a diversos sectores | Construcción de nueva infraestructura petrolera y aumento de la producción | Aumento de subsidios estatales | Política de seguridad alimentaria |

# 4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

## 4.1 Obstáculos resultantes del sistema de partidos y otros aspectos del sistema político

A pesar de que las agendas de los principales partidos comparten ciertas metas comunes, éstas difieren en la identificación de fuentes de financiamiento para alcanzarlas. Algo similar sucede, por ejemplo, en el campo de las políticas tributaria y fiscal, en donde la atención hacia la posibilidad de reformas importantes en estas áreas es escasa. En otros ámbitos, como el de la descentralización o la reforma judicial, los cuales son de vital importancia en la tarea por aminorar la desigualdad o darle mayor impulso a gestiones más eficientes en los servicios y administración de recursos en pro de la población más necesitada, este desfase entre el diagnóstico y la gestión efectiva es también evidente. Los partidos tienen aún mucho camino por delante para definir propuestas concretas o acciones públicas en favor de la reducción de la pobreza. No obstante, los factores que obstaculizan esta tarea tienen también que ver con elementos característicos del sistema político y de las relaciones al interior de éste.

### *4.1.1 Un sistema electoral que alienta la fragmentación*

Entre 1979 y 1997, el sistema electoral ecuatoriano se caracterizó por ser proporcional, a través de un sistema de dos cuocientes (eliminador y asignador) que garantizaba el principio constitucional de la participación política de minorías y que perjudicaba a los partidos mayoritarios (Mejía, 2002) Si a esto se suma la inexistencia de

barreras, tanto de entrada como de salida, y la escasa disciplina partidista, se constata la llegada de una multiplicidad de agrupaciones al Congreso y su atomización acelerada una vez dentro de ella, lo cual torna muy difícil la formación de mayorías para gobernar.

Si se revisa la composición del Congreso durante el período citado, se verifica que los partidos que gobernaron nunca tuvieron más del 50% de los escaños –salvo entre 1988 y 1990, cuando una alianza entre la ID y la UDC posibilitó la mayoría. Está claro que cualquier gobierno difícilmente logrará definir políticas públicas si es que no cuenta con un respaldo adecuado en el Congreso.

A partir de 1997, y por medio de una consulta popular, los ciudadanos ecuatorianos escogieron un sistema mayoritario de votación "de listas o entre listas"; es decir, un sistema de listas abiertas y desbloqueadas. Si nos regimos por los manuales de ciencia política que describen los diversos sistemas de representación proporcional o mayoritaria, este sistema es mayoritario. Es así como, en 1997, para la elección de representantes a la Asamblea Constituyente, se seleccionaron a los candidatos más votados de cada provincia o distrito electoral. Sin embargo, el Tribunal Supremo Electoral apeló al precepto constitucional del "derecho de representación de las minorías" e introdujo, en 1998, un coeficiente distribuidor con el método D´Hondt al sistema de asignación de escaños. Esto alentó nuevamente la fragmentación.

En 2001, el Tribunal Constitucional calificó de inconstitucional el método D´Hondt, por no respetar de manera "satisfactoria" el derecho de representación de las minorías, e introdujo el método Imperialli. No satisfechos con esto, los diputados actuales modificaron el método Imperialli e introdujeron una fórmula matemática que altera el método, alienta aún más la fragmentación y que se aplicará en las elecciones de 2006. El Ecuador, por lo tanto, cuenta con un sistema que resulta confuso para los electores, por la multiplicación de sus votos (18 para el caso de la Provincia de Guayas, 14 para Pichincha, 8 para Manabí y así sucesivamente) y por la aplicación de una fórmula de asignación de escaños que distorsiona su preferencia final.

### *4.1.2 La desconexión entre partidos políticos y ciudadanía*

La desconexión de los partidos con sus electores, en términos de comunicación y rendición de cuentas, es un aspecto importante y usualmente descuidado. Los partidos políticos suelen activar sus canales de marketing político en temporadas electorales, pero carecen de una estrategia de "campaña institucional permanente" que les permita estar en contacto con el ciudadano, y que bien podría darse a través de medios virtuales lo cual volvería los costos más razonables. Veamos algunos ejemplos de esta situación: la UDC carece de página web; la dirección electrónica del PRE es comercial y centrada en una provincia (www.preguayas.com); las páginas web del PRIAN, PSP, RED y Alianza País se dedican a promover la imagen de sus respectivos líderes, y no la de la institución como tal, fomentando el personalismo (www.alvaronoboa.com, www.luciogutierrez.info, www.leonroldos.com, www.rafaelcorrea.com). Es resaltable, además, que en ninguna de las páginas web de los partidos consultados se presentan datos financieros sobre el manejo de los recursos asignados por el Estado y particulares.

Resulta difícil, por lo tanto, considerar a los partidos políticos ecuatorianos instituciones mediadoras entre Estado y Sociedad, ya que carecen de canales de comunicación efectiva (entre sus propios miembros y entre éstos y los ciudadanos en general), fomentan el culto al líder y no rinden cuentas.[18]

### *4.1.3 El desempeño de los partidos ecuatorianos como administradores de la cosa pública*

El sistema de partidos políticos no ha logrado institucionalizarse desde 1979. Hasta el día de hoy, se caracteriza por ser un sistema de pluralismo polarizado (CORDES, 1999; Mainwaring y Scully, 1995) con una distancia ideológica marcada (Freidenberg y Alcántara, 2001). Ambos elementos dificultan la posibilidad de construir consensos en materia de políticas públicas. Si a esto se suma una sociedad poco exigente y demandante frente a las fuerzas políticas (Pachano, 1996), nos encontramos con un panorama de niveles de participación política y gobernabilidad bastante bajos.

---

[18] De hecho, ninguno de los partidos cumple con las disposiciones de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que contiene apartados específicos para las agrupaciones políticas.

Las críticas a los partidos ecuatorianos desde la perspectiva de los académicos son múltiples: "débil institucionalización señalan Conaghan (1994), Mainwaring y Scully (1995), y Bustamante (1999); constante cambio de las reglas es la reflexión de Pachano (2003); dispersión, fragmentación y atomización son características comentadas por Conaghan (1995) y Freidenberg (2000). Otros comentarios son inestabilidad y volatilidad, Arias (1995); poca capacidad de representación, Mejía (2002); prácticas corporativas y clientelares a las que se han adaptado los partidos, Bustamante (1997), Pachano (2001)." (Pachano, 2004a).

Las críticas desde la sociedad son aún más duras. Basta leer los editoriales de los principales diarios en circulación para percibir el rechazo generalizado a la clase política. Si a esto se le añade los resultados de las encuestas de opinión, la evidencia salta a la vista: el Congreso y los partidos políticos son las instituciones en las que menos creen los ecuatorianos (Selligson, 2006 y 2004).

A lo largo de los últimos veinticinco años, el alto número de partidos políticos y movimientos en el Congreso es un indicador claro de la dispersión y de la fragmentación del sistema. Por su parte, Simón Pachano menciona un fenómeno político adicional: la volatilidad del electorado manifestada como ausencia de regularidad en el apoyo a tendencias ideológicas y no sólo a partidos (Pachano, 2004b). Esto ha dado lugar a que en el último cuarto de siglo de vida democrática, ningún partido político haya podido acceder, por segunda vez, a la Presidencia de la República en procesos electorales.

La frustración ciudadana frente a los partidos es el producto de un comportamiento y una gestión política que olvidan que la democracia es válida, no sólo por su origen electoral, sino particularmente por sus resultados. Las "hiper-promesas" propias de los líderes populistas han hecho fácil mella en los imaginarios de los ciudadanos empobrecidos del país. Las campañas electorales se reducen a espectáculos en los que los candidatos juran que jamás traicionarán a la Patria y que proveerán de los recursos necesarios a cada uno de sus votantes. Por otro lado, las fuerzas anti-partido buscan capturar a los votantes que rechazan a los políticos tradicionales con mensajes publicitarios antisistema que atentan contra la estabilidad de la democracia ecuatoriana.[19]

Consecuentemente, el proceso de gestión política posterior al triunfo electoral revela una gran insuficiencia en la ejecución de políticas públicas adecuadas, pues los partidos no suelen contar con la visión, el equipo humano y las capacidades técnicas necesarios para enfrentar los retos de un país con profundas inequidades y que no fluye al ritmo de un mundo globalizado.

En conclusión, la debilidad del sistema de partidos afecta a la gobernabilidad, conlleva una pérdida de legitimidad de todos los actores políticos y una pérdida de credibilidad de todas las instituciones relacionadas con el sistema.[20]

### *4.1.4 El régimen presidencialista y la "pugna de poderes"*

Entre 1979 y 1997, el régimen político ecuatoriano fue testigo de recurrentes bloqueos entre las funciones Ejecutiva y Legislativa. Al no poder conformarse coaliciones de gobierno en el Congreso, se vivieron largos períodos de lo que, en el Ecuador, se ha denominado "la pugna de poderes" (CORDES, 1999). El Ejecutivo tuvo que gobernar, en muchas ocasiones, a través de Decretos Económicos de Emergencia, dada la imposibilidad de aprobar sus proyectos de ley por parte del Legislativo y la imposibilidad de formar mayorías. En más de una ocasión, los partidos de oposición bloquearon la actividad del gobierno y, en respuesta, éste recurrió a prácticas ilegales (como el soborno a diputados, denominado como el "cambio de camiseta") para formar mayorías coyunturales, también calificadas de "móviles", en pos de la aprobación de una ley.

La Asamblea Constituyente que se desarrolló entre 1997 y 1998 modificó el régimen de gobierno, ampliando y creando nuevos poderes, tanto legislativos, como no legislativos, para el Presidente de la República.[21] Se estableció así un "hiper-presidencialismo" en el Ecuador que, lejos de mejorar la gobernabilidad, la desbordó.[22]

---

19 Las publicidades televisivas de Alianza País, para las elecciones de octubre de 2006, son un claro ejemplo de esto.

20 Informe Latinobarómetro 2005 (http://www.observatorioelectoral.org/documentos/data/info-latinba-2005.pdf). Las cifras para Ecuador, respecto de credibilidad en las instituciones, legitimidad de las leyes y cultura política son alarmantes. Cualquier intento por construir políticas públicas pro-pobres se enfrenta a esos serios obstáculos.

21 Frente a los resultados del cambio institucional, propuesto por la Asamblea Constituyente, se puede afirmar que el Presidente de la República es un "tigre de papel" con amplios poderes pero imposibilitado de formar mayorías en el Congreso para gobernar de manera efectiva.

No existen actualmente incentivos concretos y específicos para que el Ejecutivo y el Legislativo cooperen y actúen de manera coordinada; no existe tampoco una figura política que actúe como mediador entre ambas funciones, llámese Ministro de la Presidencia, Jefe de Gabinete o Secretario General de la Administración. El Ministro del Interior se encarga de la seguridad pública, mas no de un diálogo permanente, ni con los diputados, ni con las principales fuerzas sociales del país. Tampoco existen disposiciones constitucionales, como en otros países, que construyan puentes entre las funciones, tales como que el Vicepresidente de la República sea, al mismo tiempo, Presidente del Congreso Nacional.

La Asamblea también estableció un Código de Ética para el Congreso Nacional, con el objetivo de evitar los actos ilícitos de cohecho de ciertos diputados y la formación de mayorías gobiernistas *ad hoc*. En la práctica, el Código ha sido letra muerta y "los cambios de camiseta" continúan dificultando la construcción de acuerdos políticos transparentes.

Un punto clave en la relación entre Ejecutivo y Legislativo, que generó hasta el año 1998 fuertes conflictos entre los dos poderes, fue la aprobación de la proforma presupuestaria del siguiente año por parte del Congreso Nacional. Hasta ese entonces, los diputados estaban autorizados a manejar partidas presupuestarias y a crear nuevos gastos o aumentar los ya existentes. Como resultado, se generaron leyes que crearon impuestos nacionales que benefician a entidades, regiones o municipios específicos, o se asignaron recursos de manera automática a ciertos sectores sin identificar fuentes de financiamiento estables.[23]

La Asamblea Constituyente prohibió, en 1998, a los diputados manejar partidas e imposibilitó que creen o aumenten el gasto público. Su margen de maniobra, por

---

[22] Esta hipótesis se sustenta, entre otros elementos, en los cambios en el gabinete ministerial. Antes de la reforma de 1997-1998, el Congreso podía censurar y destituir automáticamente a un Secretario de Estado. La Asamblea eliminó la destitución que acompañaba a la censura argumentando que esto generaba inestabilidad en la ejecución de políticas públicas. Hoy en día, el tiempo de duración de los ministros es igual o menor que antes de la reforma, no superior, y las políticas públicas siguen siendo de corto alcance.

[23] Un ejemplo de este sistema es el cobro de un impuesto por cada chequera emitida a nivel nacional que beneficia exclusivamente a la Junta de Beneficencia de Guayaquil. Otro es la preasignación automática del 30% del presupuesto del estado a la educación, hecho que jamás se ha cumplido en la práctica por las limitaciones de los gobiernos de turno.

lo tanto, se redujo y llevó a que los gobiernos seccionales y locales presionen de manera directa al Ministerio de Economía y Finanzas para que entregue la mayor cantidad posible de recursos a las diferentes provincias.

En todo caso, el debate en torno al Presupuesto no ha sido aprovechado, a lo largo de los últimos años, para sentar las bases de un pacto económico y social entre las diversas fuerzas políticas, orientado hacia la reducción de la pobreza. Los partidos políticos han respondido más a una lógica clientelar, antes que a una asignación técnica de los recursos de acuerdo con parámetros objetivos. No se ha permitido, además, que la sociedad civil se incorpore a este debate y emita sus propias opiniones y recomendaciones.

### *4.1.5 Una práctica política basada más en la confrontación que en la cooperación*

*Un discurso modernizador que nunca se concretó.* Los problemas de gobernabilidad del Ecuador, en los últimos veinticinco años, pueden explicarse con el temprano agotamiento del "modelo democrático", puesto en vigencia en 1979. Este modelo pretendía construir un estado moderno, autónomo política y económicamente, a través de la riqueza petrolera. Se debió acaso su agotamiento a que el diseño constitucional del Retorno a la Democracia imaginó un país "que en los años posteriores jamás apareció, que simplemente se perdió en el horizonte. Gran parte de las dificultades experimentadas por la democracia, desde el mismo retorno, se explican justamente por esa evolución no prevista de los acontecimientos sociales y políticos" (Echeverría, 1993).

El discurso modernizador, que alimentó los planteamientos de la Constitución aprobada en 1978 y las reformas al sistema político, tuvo como objetivo el desarrollo económico, y como gestor de éste, al Estado. Esta concepción de la modernización cambió debido a la crisis que ya en los ochentas sufrieron estos dos referentes: "Desde el Estado la modernización se desplaza hacia el mercado, por un lado; y por otro, la modernización deja de ser un proyecto antioligárquico para volverse un proyecto antiestatal" (CORDES, 1999).

*Las diferencias regionales siempre latentes.* Alientan la crisis de gobernabilidad y son muestra de las diferencias regionales que agudizaron conflictos políticos y que evidenciaron la permanencia de poderosos intereses oligárquicos de costa y sierra,

así como las conductas sociales y políticas que se arrastraban desde las décadas anteriores al boom petrolero. Estas diferencias han imposibilitado la construcción de proyectos políticos nacionales y, de hecho, han alentado la fragmentación del espacio nacional a través de modelos de gestión territorial que tienden a captar más recursos del Estado central, pero sin asumir las corresponsabilidades que debería implicar dicha entrega de recursos (Barrera, 1999; Guzmán, 2000).

*La sinuosa interpretación de las normas legales.* En más de una ocasión, los grupos políticos han cooptado a la función judicial y a las instancias de control para controlar a sus adversarios. Si bien hoy en día la Corte Suprema de Justicia está constituida por magistrados alejados de las tiendas políticas, no se puede afirmar lo mismo del Tribunal Constitucional (TC), del Tribunal Supremo Electoral (TSE), de la Contraloría y del Ministerio Público.[24]

*La refundación de la nación.* Existe un "fervor reformista" en el Ecuador. La mayoría de su población cree que, si se redactase una nueva Constitución o se elaborase nuevas leyes, automáticamente, el país cambiará. El resultado es desalentador: con dieciocho constituciones y 175 de vida republicana, la democracia en el Ecuador no ha generado las bases de un desarrollo humano adecuado.[25]

*Ausencia de transparencia y rendición de cuentas.* A pesar de contar desde hace dos años con una Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), el sistema político ha sido renuente a transparentar sus acciones, procesos y recursos. De hecho, el propio Congreso Nacional que aprobó la LOTAIP no cumple con ella. Los partidos políticos tampoco cumplen con la ley, a pesar de existir artículos específicos en ella para que rindan cuenta de los recursos que les ha entregado el Estado.[26]

---

[24] El TSE retiró los derechos políticos al ex Presidente Gutiérrez para evitar que participe en las próximas elecciones presidenciales y el TC ratificó esta decisión.

[25] De hecho, el Presidente Palacio ofreció en sus primeros discursos "refundar el país".

[26] Conferencia dictada por Orlando Pérez, Director de la Coalición de Organizaciones por el Acceso a la Información Pública, 6 de julio de 2006, Guayaquil.

En resumen, el país vive una democracia con bajos niveles de confianza y legitimidad, fruto de equivocadas acciones de los miembros de las élites políticas, de conspiraciones a través de instituciones públicas cooptadas por grupos específicos y de tortuosas interpretaciones de las normas constitucionales y legales. Se cuentan siete mandatarios en diez años, de los cuales, sólo tres han accedido al poder a través de procesos electorales; mientras que los otros han sido presidentes interinos, o triunviros efímeros. En ese sentido, generar políticas públicas pro-pobres, efectivas y estables, bajo estas condiciones se vuelve extremadamente complejo.

## 4.2 Factores que pueden facilitar las reformas pro-pobres

### *4.2.1 Establecimiento de una agenda legislativa consensuada entre los partidos políticos más importantes*

Al revisar la agenda de los principales partidos ecuatorianos, se detecta disparidades notorias, en casos tales como el tema tributario, la descentralización o la reforma judicial; pero cuando se revisa el tema social y productivo, se percibe una preocupación general sobre temas fundamentales: salud, educación, seguro social, inclusión, reactivación del aparato productivo, política petrolera, política de vivienda, política agrícola. Si conectamos estas inquietudes con los Objetivos del Milenio (ODM) y sus metas desagregadas, notaremos que existen sinergias potenciales que pueden generarse entre las diferentes agrupaciones políticas.[27] Sería, por lo tanto, factible realizar reformas legales que aseguren la universalización de la educación básica y el seguro de salud, al igual que temas como alfabetización de adultos, maternidad gratuita y atención médica a los niños menores de cinco años.

### *4.2.2 Un pacto social para promover y vigilar las políticas sociales y de inclusión*

Si el sistema político, y en especial el sistema de partidos, adolece de profundas deficiencias, se debe buscar caminos alternativos. Este ensayo no puede profundizar en las dimensiones, alcance y ramificaciones de la sociedad civil ecuatoriana,

[27] El PRIAN menciona en su Plan de Gobierno a los ODM.

pero sí puede señalar que desde ella pueden surgir coaliciones en favor de políticas pro-pobres. De hecho, muchas de las agencias de cooperación presentes en el país han optado por apoyar a grupos organizados de la sociedad para enfrentar las falencias del aparato público. A continuación algunos ejemplos.

El Contrato Social por la Educación promueve la educación básica de diez años para todos y la calidad de la educación. Es un ejemplo claro de movilización de ciudadanía en el país; trabaja con gobernantes, diputados y funcionarios en esta tarea, y genera debate de manera permanente, controlando las decisiones ministeriales y diseñando estrategias con alcaldes y prefectos para descentralizar la educación. Otro ejemplo es el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, movimiento ciudadano que diseñó índices para medir el grado de cumplimiento de los derechos de los niños en cada una de las provincias del país, denunciando con su acción los problemas de exclusión que marginan a indígenas, a negros, a mujeres, a campesinos. Actualmente, publica informes que sirven de base para programas de desarrollo que realiza el gobierno y otras organizaciones internacionales.

Otro ejemplo es el Observatorio de la Política Fiscal, que realiza un seguimiento de la acción presupuestaria del Estado a los ingresos y gastos, a los atrasos, subsidios y transferencias; proporcionando a los medios de comunicación, universidades, cámaras de la Producción, organizaciones sociales, entre otros, información permanente sobre el desarrollo de la política económica; y mantiene debates y publicaciones educativas sobre política presupuestaria y publicaciones sobre los movimientos presupuestarios.

También se puede mencionar el trabajo de la ong FARO, que ha desarrollado procesos para fortalecer las buenas prácticas en los gobiernos locales, tales como lucha contra el clientelismo, rendición de cuentas, y presupuestos participativos.[28]

[28] El Grupo Faro patrocinó la firma de un "Acuerdo para el Uso Transparente de Recursos Públicos de Programas Sociales", en días pasados. por parte de nueve instituciones del Estado, con el objeto de evitar que recursos públicos se desvíen hacia las campañas electorales que se avecinan.

Adicionalmente, para la campaña electoral de 2006, FARO ha diseñado un proceso por medio del cual ciudadanos y políticos se reúnen para discutir sobre políticas públicas específicas. El proceso se denomina "Ciudadanizando la Política".[29]

Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en políticas de género también han impulsado reformas pro-pobres, que tienen impacto directo en el mejoramiento de las condiciones de vida, de trabajo, de salud y educación de las mujeres y, por extensión, de sus núcleos familiares. Un ejemplo claro de cabildeo exitoso que se tradujo en una política pública concreta fue la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (LMGYAI).

### *4.2.3 La promoción de nuevas políticas públicas*

Ejemplos dignos de destacar son el Fondo Ecuatoriano Popolurum Progressio, las escuelas radiofónicas Fe y Alegría y el movimiento MUNERA, creados por diversas instancias de la Iglesia Católica, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los más vulnerables en áreas tan diversas como comercio justo, educación a distancia y apoyo a indigentes. Se pueden mencionar, también, embriones de una nueva cultura de responsabilidad social entre los empresarios ecuatorianos; aunque sus primeros pasos son tímidos, empiezan a perfilarse asociaciones (Consorcio Ecuatoriano de Responsabilidad Social, Instituto de Responsabilidad Social Ecuatoriano) que debaten sobre el rol que las organizaciones con ánimos de lucro deben tener frente a la sociedad que las cobija.

### *4.2.4 Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en alianza con la cooperación internacional*

Por su naturaleza, y por ser ésta la etapa más profunda de la descentralización, los municipios son los aliados naturales para promover reformas pro-pobres de carácter

---

[29] "Ciudadanizando la Política: Aportes de Políticas Públicas para el Debate Nacional Ecuador 2006". Es una iniciativa facilitada por Grupo FARO, en alianza con otras instituciones, que busca contribuir con la gobernabilidad del Ecuador a través del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y del apoyo al diseño e implementación de políticas públicas que promuevan el desarrollo nacional en los ámbitos social, económico y político.

social. De hecho, se ha iniciado la discusión de una Ley Orgánica de Autonomías Provinciales en los últimos días, lo que obliga a repensar el rol que los gobiernos provinciales y locales deben asumir para cumplir con los ODM. Por otra parte, el sistema de Naciones Unidas, diferentes agencias de cooperación bilaterales y los organismos financieros están diseñando una política de "apropiación local" de los ODM, a través justamente del CONCOPE y la AME. Se abre, por lo tanto, una importante oportunidad para el país de captar recursos externos para impulsar políticas públicas pro-pobres.

### *4.2.5 Establecimiento de "think tanks" para diseñar, ejecutar y monitorear políticas públicas pro-pobres*

El debate en torno a la pobreza está cargado de mitos, prejuicios y juicios de valor que, a veces, carecen de fundamentos objetivos. Resulta, por lo tanto, de vital importancia construir una alianza que genere información "científica" sobre el tema y que permita construir indicadores reales y ejecutar políticas públicas acordes con la magnitud del fenómeno en un determinado espacio geográfico. En este sentido, se puede citar como ejemplo el Centro de Investigaciones del Milenio (CISMIL), bajo el paraguas de FLACSO ECUADOR, que está empezando a generar informes relevantes sobre los ODM a nivel provincial. Sería bueno pensar en desarrollar más centros de este tipo.

## 5. RECOMENDACIONES

Tras revisar las agendas de los principales partidos políticos del Ecuador, queda claro que comparten metas comunes cercanas a los ODM, pero difieren notablemente al momento de identificar las fuentes de financiamiento para alcanzar dichas metas. Poco se encuentra sobre política tributaria y fiscal en los planes de gobierno. Tampoco se percibe una conexión clara entre descentralización y reforma judicial, y su impacto sobre las políticas públicas pro-pobres.

En general, no se aprecia ni reflexión sistemática, ni trabajo continuo, para la elaboración de políticas públicas. En la parte de políticas económica y productiva, se aprecia un mayor esfuerzo, en particular, cuando se habla de la agricultura o del petróleo; pero ninguno de los documentos revisados para este trabajo puede considerarse un policy paper documentado, argumentado y ordenado.

Por ello, y tomando en cuenta lo anteriormente descrito, las recomendaciones de este estudio son:

*Hacer confluir los postulados ideológicos y los planes de gobierno con metas concretas y políticas públicas ordenadas.* Esta tarea podría verse reflejada en los documentos partidarios, los cuales dejarían constancia de las propuestas concretas de los partidos y de su compromiso con la ciudadanía. Estableciendo compromisos explícitos, con prácticas consecuentes, esto podría resultar finalmente útil para que los ciudadanos recobren la confianza en los partidos y para que éstos recuperen su credibilidad y legitimidad.

*Realizar procesos de fortalecimiento al interior de los partidos.* Que incluyan la actualización de declaraciones programáticas, la capacitación de su militancia, el mejoramiento de su comunicación con la ciudadanía y la rendición de cuentas periódica sobre sus actividades y recursos. En ese sentido, debería pensarse en el establecimiento de una Escuela o Centro de Políticas Públicas que capacite a todos los partidos y los ayude en este proceso.

*Construir consensos entre los partidos políticos para implementar políticas públicas en torno a los Objetivos del Milenio.* Se podría establecer un Consejo Consultivo de Partidos Políticos, que establezca una agenda país y sobre la cual se construyan políticas

públicas consensuadas orientadas a la reducción de la pobreza y la promoción de una Estrategia Nacional de Desarrollo (compartida y aceptada por todos los actores políticos del país). En la sección 3.7, se identificaron nueve temas compartidos que, en buena medida, se conectan con los ODM: salud, educación, seguro social, migración, reactivación del aparato productivo, política petrolera, política de vivienda y política agropecuaria.

*Promover, entre los partidos, la importancia de consensuar la política social, la estabilidad política y económica, y la política tributaria y fiscal.* Al momento, esto no se ve reflejado en los documentos estudiados. Por ello, es sumamente importante que los partidos establezcan un pacto de gobierno que englobe lo político y lo económico.

*Promover reformas políticas y acciones concretas que mejoren las relaciones Ejecutivo-Legislativo, con el fin de facilitar los necesarios consensos que beneficien las políticas pro-pobres.* Sin una reforma de este tipo, el Presidente seguirá siendo un "tigre de papel", sujeto a los vaivenes de las mayorías fluctuantes del Congreso Nacional. Podría establecerse un vínculo directo entre las funciones Ejecutiva y Legislativa por medio de un funcionario (Vicepresidente o Ministro de la Presidencia) o se podría pensar en aplicar, también, algunos mecanismos del semipresidencialismo francés. Así, se podría votar por un Jefe de Estado, mientras que el Congreso designaría a un Jefe de Gobierno o Primer Ministro que contaría con el apoyo mayoritario de las agrupaciones políticas. El Primer Ministro definiría una agenda de gobierno con el Presidente y cogobernaría con éste, facilitando la comunicación entre las funciones Ejecutiva y Legislativa.

*Promover una nueva cultura política. No se puede, ni se debe, agotar las expectativas de cambio en la aprobación de nuevas normas legales.* Puede, y debe, darse un cambio de actitud en las elites públicas y privadas, y en los funcionarios públicos, para sentarse a negociar de manera transparente. Una cultura de la negociación podría construirse gracias a una mayor presión de la sociedad civil, a través de canales institucionalizados y no por la vía "QSVT" (¡Que se vayan todos!).[30]

[30] Expresión citada por Simón Pachano, Conferencia en FLACSO, 8 de septiembre de 2006.

*Reformar el sistema electoral para alentar la construcción de mayorías y minorías representativas en el Congreso.* Se debería simplificar el mecanismo electoral, para que el votante tenga opciones claras de selección de sus candidatos. Por otra parte, al momento de asignar los escaños en el Congreso Nacional, debería aplicarse una barrera de entrada, para que grupos minoritarios pero representativos accedan a la Función Legislativa. Las normas electorales a nivel regional y local podrían ser más flexibles para permitir una mayor diversidad de fuerzas políticas locales.

*Ampliar el espectro de organizaciones y actores sociales.* Que pueda constituirse en una base social que luche por las reformas pro-pobres y presione a los partidos para que incluyan dichas reformas en sus agendas de manera efectiva y no meramente declarativa. El sistema de partidos puede y debe cambiar desde adentro; pero, si no existe presión y vigilancia ciudadana, los procesos de reforma pueden caminar muy lentos, o detenerse por completo. Existen muchos actores tradicionales que prefieren el status quo al cambio, por falta de visión o por intereses particulares.

*Fortalecer y profundizar la descentralización y, paralelamente, la rendición de cuentas y el control social.* Esto va aparejado al punto anterior. Todo proceso de fortalecimiento de gobiernos locales y asignación de recursos extras debe verse acompañado de procesos de rendición de cuentas y control social, entendido como un proceso de acompañamiento a la gestión y no de obstrucción a ella.

## BIBLIOGRAFÍA

Barrera, G. Augusto (coor.). 1999. *Ecuador: un modelo para (des)armar*. Quito: Grupo de Democracia y Desarrollo Local.

Banco Mundial. 2004. *La Pobreza en el Ecuador: Evaluación y Agenda de Políticas*. Quito, junio.

*Constitución Política de la República del Ecuador*. 1998. Quito: Editorial el Conejo.

CORDES. 1999. *La Ruta de la Gobernabilidad*. Quito: AECI, CORDES.

Conaghan, Catherine M. 2003. "Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano. En: Felipe Burbano de Lara (comp.), *Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política*. Quito: FLACSO.

Echeverría, Julio. 1993. *Crisis y democracia en el Ecuador*. Quito.

Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara. 2001. *Los Dueños del Poder. Los Partidos Políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: FLACSO.

Guzmán C., Marco Antonio. 2000. *Realidad Nacional, Descentralización y Autonomías*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.

Heindenheimer, Arnold J. (ed.). 1973. *Political Corruption: Reading in Comparative Analysis*. New Brunswick: Transaction Books.

Larrea, Carlos. 2005. "Desnutrición, Etnicidad y Pobreza en el Ecuador y el Área Andina". Documentos para el Foro por el Bienestar, la Democracia y el Crecimiento Económico. Quito, octubre.

Mainwaring, Scout y Timothy Scully. 1995. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

Mejía, Andrés. 2002. *Gobernabilidad Democrática. Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en Ecuador. 1978-1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.

Observatorio de la Política Fiscal. Informes sobre presupuesto. Varias publicaciones.

Ojeda Segovia, Lautaro. 2001. *Estado del Debate sobre Autonomía y Descentralización.* Quito: PNUD.

— 2000. *La Descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso.* Quito: Abya-Yala.

Oleas, Julio. 2005. "Crecimiento Económico y Exclusión Social". Documentos para el Foro por el Bienestar, la Democracia y el Crecimiento Económico. Quito, septiembre.

Pachano, Simón. 2007. "Partidos y sistemas de partidos en el Ecuador", en: Roncagliolo, Rafael y Carlos Meléndez (eds.), *La Política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos* . Lima: IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia.

— 2004. "El territorio de los partidos. Ecuador, 1979-2002", en: VV. AA. *Partidos Políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio.* Ágora Democrática. Lima: IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia.

— 2004a. "El Tejido de Penélope: Reforma Política en el Ecuador". *En:* Wilhelm Hofmeister. *Reformas Políticas en América Latina,* pp 207-242. Fundación Konrad Adenauer: Ed. Río de Janeiro.

— 1996. *Democracia sin Sociedad.* Quito: ILDIS.

PNUD. 2005. *Informe sobre Desarrollo Humano 2005.* Mundi-Prensa.

Seligson, Mitchell A. 2006. *Auditoría de la Democracia. Ecuador 2006.* Quito: Universidad de Vanderbilt, CEDATOS / GALLUP INTERNATIONAL.

— 2004. *Auditoría de la Democracia. Ecuador 2004.* Quito: Universidad de Vanderbilt, CEDATOS / GALLUP INTERNATIONAL.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) - Secretaria Tecnica del Frente Social (STFS). 2003. "¿Quién se Beneficia del Gasto Social en el Ecuador? Desafíos para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto social", en Rob Vos (coor.) *Estudios e Informes del SIISE-STFS. Nº 4.* Quito: SIISE.

## Páginas web

http://www.abdala.com.ec/ (no disponible)

http://www.preguayas.com

http://www.dpudc.org/ (no disponible)

http://www.izquierdademocratica.org/id.php?c=43

http://www.ramirogonzalez.net/entrada.php?c=43

http://www.leonroldos.com/index.php?option=com_contact&Itemid=3

http://www.pachakutik.org.ec/home/index.php

http://www.prian.org.ec/Noticias.php?Codigo=22 (acceso irregular)

http://www.alvaronoboa.com/index.htm (acceso irregular)

http://www.psc.org

http://www.partidosocialcristiano.org

http://www.cynthiaviteri.com.ec

http://www.rafaelcorrea.com/

http://www.luciogutierrez.info/ (acceso irregular)

http://www.sociedadpatriotica.com/

http://www.tse.gov.ec/

http://www.bce.fin.ec/

http://www.observatorioelectoral.org/documentos/data/info-latinba-2005.pdf

http://www.cejamericas.org/reporte/muestra_pais.php?idioma=espanol&pais=ECUADOR&tipreport=REPORTE2&seccion=INST_134

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005

## Entrevistas

Alexandra Vela (UDC Pichincha).

María Lorena Macías (PSC Guayas).

Luis Ricaurte (PSC Tungurahua).

*La política y la pobreza en los países andinos*

# ESTUDIO DE CASO DEL ECUADOR

# LA LEY DE MATERNIDAD GRATUITA

## Estudio de caso del Ecuador

MICHEL ROWLAND GARCÍA

## 1. INTRODUCCIÓN

Entre los años de 1995 y 2001, la población ecuatoriana se empobreció dramáticamente como consecuencia de la inestabilidad política e institucional, las sucesivas crisis económicas y las catástrofes climáticas que afectaron al país.[1] En ese sentido, el número de personas pobres pasó de 3 900 000, en 1995, a 8 600 000, en 1999; siendo las mujeres y los niños los más afectados (UNICEF, 2000).

La tasa de mortalidad materna en 1990 fue de 117/100 000 nacidos vivos, mientras que la tasa de mortalidad infantil en ese mismo año fue de 30/1 000 nacidos vivos. A lo largo de la década ambas estadísticas fueron disminuyendo paulatinamente, hasta que se registró el punto más bajo en 1998: 53/100 000 nacidos vivos y 19/1 000 nacidos vivos, respectivamente (INEC, 2003). Estas tasas, como consecuencia de las crisis citadas, se incrementaron en los años siguientes. Los últimos

[1] En el período 1995-2000, el gobierno y la sociedad ecuatorianos enfrentaron, sucesivamente: a) el conflicto bélico con el Perú, a causa de los límites fronterizos; b) el enjuiciamiento político y la fuga del Vicepresidente Alberto Dahik, como resultado del mal manejo de fondos reservados; c) el ascenso y caída del Presidente Abdalá Bucaram, cuyo gobierno duró seis meses; d) la subida al poder del Presidente Interino Fabián Alarcón, cuyo gobierno duró año y medio; e) la instalación de una Asamblea Constituyente, que reformó profundamente la Constitución de 1978 pero que fue incapaz de resolver los problemas de gobernabilidad; f) el fenómeno climático de El Niño, que inundó grandes extensiones del país; g) el ascenso al poder del Presidente Jamil Mahuad, quien no pudo controlar una

datos oficiales disponibles son: 78/100 000 nacidos vivos para mortalidad materna y 22/1 000 nacidos vivos para la mortalidad infantil durante 2003.[2]

Por otra parte, las coberturas de atención prenatal alcanzadas por establecimientos del Ministerio de Salud Pública (MSP), entre 1994 y 1999, fueron de 47,0% y 55,5% (CEPAR, 1999). La atención del parto en establecimientos del MSP durante el año 1999 fue de 34,4% (CEPAR, 1999) y el 73% de las mujeres indígenas no accedieron a una atención institucionalizada del parto (SIISE, 1998). En el año 1994, la cobertura de atención post-parto alcanzó el 43,2% en la zona urbana y el 23,2% en la zona rural (CEPAR, 1999).

### *Importancia*

Dado este preocupante panorama, el sistema político del país desarrolló varias normas a lo largo de la década de los noventas para enfrentarlo. En el caso de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (LMGYAI), una primera versión propuesta por el Abogado Jaime Nebot, miembro del Partido Social Cristiano y actual Alcalde de Guayaquil, fue aprobada por el Congreso Nacional y publicada en el Registro Oficial No. 523 del 9 de septiembre de 1994. Posteriores reformas han sido incorporadas a través de los Registros Oficiales: 667, del 3 de abril de 1995; 98, del 30 de diciembre de 1996; 120, del 31 de julio de 1997; 381, del 10 de agosto de 1998 (la más importante), en la denominada Ley Trole II del 18 de agosto de 2000 y en la Ley Reformatoria de la LMGYAI aprobada el 13 de septiembre de 2005. El reglamento de esta ley fue expedido por el Presidente Gustavo Noboa y publicado en el Registro Oficial 595 del 12 de junio de 2002.

situación económica negativa y una profunda crisis del sistema bancario nacional, lo que se tradujo en una acelerada fuga de capitales, una alta inflación y una devaluación galopante de la unidad monetaria nacional, el sucre; h) la adopción de un esquema monetario basado en el dólar de los EE.UU a principios de 2000; e, i) la caída del Presidente Jamil Mahuad, depuesto por un golpe de estado.

[2] UNICEF, Informe al Honorable Congreso Nacional del Ecuador, 2000.

La importancia de la LMGYAI vigente radica en cuatro puntos:

- Incorpora y desarrolla expresamente en un texto legal los derechos de salud, gratuitos y universales, que tienen todas las mujeres embarazadas y todos los niños recién nacidos y menores de cinco años que habitan en el país.
- Garantiza la calidad de vida de los grupos más vulnerables, disminuyendo la barrera económica para el acceso a la atención y convirtiéndose en una estrategia de ampliación de coberturas.
- Establece un nuevo modelo de gestión compartida de los servicios de salud entre los espacios locales y el nivel nacional. En este caso, la cogestión se desarrolla entre los municipios del país (220), las direcciones provinciales de salud (22) y la Unidad Ejecutora de la LMGYAI (con sede en Quito).
- Fortalece procesos de participación ciudadana y control social; ya que, por un lado, establece la Creación de un Comité de Gestión compuesto por representantes del gobierno local y de la sociedad civil y, por otro, crea los Comités de Usuarias, encargados de exigir, monitorear y evaluar el cumplimiento de la ley.

## *Características*[3]

Luego de largas discusiones entre los técnicos encargados de elaborar el borrador de la LMGYAI, se acordó que la ley financiaría prioritariamente las emergencias obstétricas y pediátricas. En cuanto a las complicaciones que no se consideran emergencias, se financiarían aquellas que ocupan los diez primeros lugares en el perfil epidemiológico de la salud materna de la población ecuatoriana.

En cuanto a las prestaciones a los niños, los técnicos determinaron que el tratamiento de las enfermedades más comunes de la infancia contempladas en la estrategia Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI) sea el eje de las prestaciones para los menores de cinco años.

[3] Esta sección toma como referencia los datos incluidos en: Hermida, J.; P. Romero; X. Abarca; L. Vaca; M. E. Robalino; y L. Vieira. La Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (LMGYAI) en el Ecuador. Informe LACRSS N. 62, publicado para USAID por el Proyecto de Garantía de Calidad, 2005.

*Resultados*

El modelo de la LMGYAI se ha convertido en un instrumento importante para la mejora de la cobertura y la calidad de los servicios de salud orientados hacia las mujeres embarazadas y los menores de cinco años, gracias a que incorpora mecanismos novedosos para su cumplimiento. Entre ellos se pueden mencionar: a) la publicación de guías metodológicas, b) la cuantificación de costos, c) el reembolso por producción realizada, d) la creación de instrumentos de medición de la calidad y cumplimiento de metas, e) la puesta en marcha de convenios de gestión, f) la implantación de una metodología para la cogestión con los municipios, y g) la organización de los comités de usuarias para garantizar el cumplimiento del derecho y vigilar y evaluar la calidad de los servicios.

## 2. RESUMEN DEL PROCESO DE DISEÑO, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA REFORMA

El contexto en el cual se produce y se aprueba la LMGYAI se caracterizó por dos tendencias importantes que coincidieron en sus tiempos: el fortalecimiento internacional y nacional de los movimientos para mejorar las condiciones de vida de las mujeres y el desarrollo de iniciativas para reformar el sector salud en el Ecuador.

"En cuanto al primero, los avances internacionales en los 90s de los movimientos a favor de las mujeres, y en especial las Reuniones Internacionales de El Cairo y Beijing, tuvieron efectos importantes a favor del desarrollo de los movimientos de mujeres en Ecuador y sus propuestas reivindicativas. Esto se evidenció, por ejemplo, en la aprobación de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar en 1994, el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades en 1997, la creación del Consejo Nacional de las Mujeres –CONAMU– en 1997, las Reformas Constitucionales de 1998, la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia –LMGYAI– en 1994, y la Ley de Cuotas para la Participación Política de las Mujeres en 1999.

En cuanto al segundo, en 1994 el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) planteó una propuesta de reforma del Seguro Social con participación de administradoras privadas de fondos, la misma que no progresó por la negativa de la población. En 1996, el Consejo Nacional de Salud (CONASA) elaboró una nueva

propuesta en la cual el Ministerio de Salud asumiría el rol rector de un Sistema Nacional de Salud multi-institucional. Esta propuesta tampoco se materializó, a pesar de que el Congreso Nacional aprobó una nueva Ley Nacional de Salud." (Hermida et al, 2005).

Sin embargo, el proyecto original de la LMGYAI, presentado por el Abogado Jaime Nebot en 1994, no puede clasificarse dentro de las dos tendencias citadas. Inclusive, una de las personas entrevistadas señaló que la LMGYAI propuesta por el Partido Social Cristiano en 1994 respondía más a una lógica electoral que a una intencionalidad técnica para beneficiar a las mujeres embarazadas.[4] La brevedad del texto y la discrecionalidad absoluta otorgada por el texto de esta primera ley al MSP vendrían a confirmar esta hipótesis.

El proceso que culminó en la reforma a la ley de 1998, en cambio, encaja de manera perfecta dentro de las tendencias expuestas al principio de esta sección. De acuerdo con los testimonios recogidos,[5] los movimientos de mujeres empezaron a ganar mayor protagonismo a nivel nacional a partir de 1994. Esto se reflejó en el fortalecimiento de Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU) y la transformación de ésta dirección en 1997 en el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), adquiriendo así plena autonomía administrativa y financiera y la jerarquía equivalente a un ministerio.

Paralelamente, dentro del sector salud y, en particular, desde el CONASA surgieron propuestas para modernizar el sector salud y establecer las bases de un aseguramiento universal estatal tras el fracaso de la propuesta privatizadora planteada desde la Presidencia de la República y rechazada por la población vía consulta popular en 1996. Los consensos mínimos a los que llegaron los técnicos fueron: a) garantizar un seguro universal de salud; b) separar la financiación de la producción de servicios, y c) fortalecer la red pública de salud. Quedó en el tapete el ofrecimiento de una prestación de servicios integral versus una prestación de servicios mínimos por el tema de los costos.[6]

---

[4] Entrevista con la Dra. Ninfa León.
[5] Entrevistas con Sra. Andrea Nina Pereda, Sra. Ximena Abarca, Sra. Dolores Padilla y Dra. Ninfa León.
[6] Entrevistar con la Dra. Ninfa León.

A estos dos grupos iniciales vendrían a sumarse cuatro más, que terminarían por convertirse en otros aliados para el proceso de diseño y aprobación de la ley: a) los movimientos a favor de los niños, b) el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), c) el Movimiento Político Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País, que se estrenó electoralmente con gran éxito en el año 1996 al colocar a varios de sus candidatos en el Congreso Nacional, y d) la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), que decidió prestar asesoría técnica y contrató consultorías que sentaron las bases del sistema desarrollado en la LMGYAI.

Coincidieron entonces de manera más bien "tácita y no explícita"[7] intereses sociales, políticos y técnicos en un proceso donde *lo político* (los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, los derechos de la infancia y los derechos de las minorías) se encontró con *lo técnico* (necesidad de reformar el sector salud conservando y fortaleciendo lo público y el apoyo del sistema de Naciones Unidas).[8]

El fracaso en la Asamblea Constituyente (diciembre 1997-junio 1998) de la propuesta de aseguramiento universal planteada por el MSP-CONASA llevó a los grupos mencionados anteriormente a cambiar de estrategia y a orientar sus esfuerzos hacia el Congreso Nacional. En la Comisión de Salud presidida en aquel entonces por el Diputado Miguel López, de Pachakutik, se inició un debate en torno a la posibilidad de crear un seguro universal, un seguro femenino o un seguro materno infantil.

Fue en ese momento que se creó un Grupo de Trabajo Interinstitucional, compuesto por el Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social (CEPAR), CONAMU, CONASA, MSP, OPS y el Congreso Nacional para elaborar el nuevo proyecto de la LMGYAI. El grupo se dividió en tres niveles: político, técnico y operativo.

---

[7] Entrevista con la Sra. Ximena Abarca.

[8] Entrevistas con la Dra. Ninfa León y Sra. Andrea Nina Pereda. Es importante señalar que el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial no prestaron ayuda en esta etapa debido a su oposición a la gratuidad de los servicios de salud. UNICEF, en cambio, jugó un papel clave a partir de 1999 para garantizar el cumplimiento de la ley.

El nivel político estaba encargado de cabildear y posicionar el tema entre los líderes políticos, sociales y de opinión para facilitar el proceso de aprobación de la ley. Estuvo integrado por la Directora del CONAMU, el Presidente de la Comisión de Salud del Congreso Nacional, el representante de la OPS y el Ministro de Salud.

El nivel técnico estaba encargado de desarrollar y proponer los mecanismos para el financiamiento, modelo de gestión, modelo de atención, servicios de salud cubiertos, rol de los gobiernos locales, rol de las organizaciones de usuarias, entre otros aspectos. Estuvo integrado por los responsables técnicos en las áreas de salud y/o de reforma de las instituciones señaladas, a las que se añadió el CEPAR.

El nivel operativo, compuesto básicamente por tres personas: Cecilia Tamayo (Congreso Nacional), Ximena Abarca (CONAMU) y Ninfa León (MSP-OPS), se convirtió en el facilitador de la propuesta, ya que mantuvo permanentes contactos y negociaciones con cada uno de los actores involucrados.

Tras sesiones maratónicas en los primeros meses del año 1998, el Grupo de Trabajo Interinsitucional logró diseñar un proyecto de ley ampliamente consensuado que fue presentado al pleno del Congreso Nacional. Allí se hizo un trabajo de sensibilización con todos los integrantes para que apoyasen el proyecto de ley. Se rescató la propuesta del abogado Nebot y se renunció a titular el proyecto como un "Seguro" para contar con el apoyo del Partido Social Cristiano, pero también se trabajó con diputadas y diputados de Pachakutik, Democracia Popular, Izquierda Democrática y Partido Roldosista Ecuatoriano, entre otros. En el momento decisivo de la votación, se hizo circular reproducciones de las Venus de Valdivia[9] y una de las diputadas del PSC pidió un minuto de silencio por las mujeres muertas al dar a luz en los últimos meses. Simultáneamente, varios grupos de mujeres se apostaron fuera del edificio del Congreso Nacional con pancartas y carteles subrayando la importancia de aprobar la ley.[10]

---

[9] Figurillas en barro de la primera cultura del Ecuador que veneraba la fertilidad.
[10] Entrevista con la Sra. Ximena Abarca.

Una vez aprobada esta ley por parte del Congreso Nacional, los movimientos feministas realizaron intensas gestiones con Lucía Peña, esposa del entonces Presidente de la República, Fabián Alarcón, para que este apruebe el texto y disponga la publicación de la norma en el Registro Oficial (RO) de modo que entrase en vigencia lo más pronto posible.[11] Finalmente, la ley fue publicada en el RO el 10 de agosto de 1998, es decir, el día en que el Presidente Alarcón dejaba su cargo.

La ascensión al poder del Presidente Jamil Mahuad no fue positiva para la aplicación de la ley. El Ministro de Salud de aquel entonces, Dr. Edgar Rodas, junto con el Subsecretario de Desarrollo Institucional, Fernando Sacoto, se opusieron a la aplicación de la ley argumentando que las prestaciones de salud debían ser pagadas –en parte– por los propios usuarios.[12] De acuerdo con una de las personas entrevistadas, el Ministro planteó una demanda de inconstitucionalidad de la ley ante el Tribunal Constitucional, pero tuvo que desecharla frente a la debilidad de sus argumentos: el derecho a la salud prevaleció sobre la prohibición de preasignar fondos del Presupuesto Nacional.[13]

La profunda crisis económica en la que se sumió el país a partir de 1999 cambió radicalmente la visión de la Función Ejecutiva:[14] tal es así que de opositor al proceso de aplicación de la LMGYAI pasó a verla como un puntal para mantener su legitimidad y credibilidad. En este proceso intervino de manera decisiva UNICEF-Ecuador. La agencia del sistema de Naciones Unidas planteó al Ministro de Desarrollo Humano de aquel entonces, Carlos Larreátegui, que era necesario enfrentar no sólo la crisis económica, sino también la crisis social.[15] Para ello, se relanzó la ley con bombos y platillos y se creó el Bono Solidario.[16]

El Presidente Mahuad y su gabinete fueron derrocados por una sublevación militar e indígena a finales de enero de 2000. Un triunvirato se conformó para reemplazarlo pero, a las pocas horas, el Vicepresidente Gustavo Noboa fue respaldado

---

[11] Esto se explica porque los movimientos de mujeres sabían que el candidato de la Democracia Popular y virtual Presidente de la República, Jamil Mahuad pensaba vetar la ley por las preasignaciones presupuestarias que generaba.

[12] Esta visión proviene de instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

[13] Entrevista con la Dra. Ninfa León.

[14] Se calcula que en ese año el PIB del Ecuador tuvo una contracción del 7%.

[15] Entrevista con la Sra. Berenice Cordero.

[16] Transferencia en efectivo de US $ 15 / mes a las 1,2 millones de familias más pobres del Ecuador.

por las Fuerzas Armadas y asumió como Presidente de la República. Una vez posesionado el nuevo gabinete, los grupos organizados de mujeres, UNICEF y CONAMU iniciaron un trabajo con el Ministro de Bienestar Social, Raúl Patiño, el Ministro de Salud Pública, Fernando Bustamante, y la esposa del Presidente, María Isabel de Noboa, para garantizar el cumplimiento efectivo de la ley y ejecutar otros programas, tales como el Programa Gratuito de Alimentación Escolar.[17]

La apertura de la Primera Dama a los postulados de las organizaciones citadas posibilitó que la ley empezara a cumplirse de mejor manera, aunque el MSP continuaba manejando de una manera altamente discrecional los fondos recaudados para tal efecto.[18] No fue sino hasta junio de 2002, y tras una larga negociación, que se expidió el reglamento de la ley por medio del cual se detallan las prestaciones, se define el rol del MSP, se crea el Comité de Apoyo y Seguimiento (CAS) y se crea la Unidad Ejecutora (UE), con autonomía financiera y administrativa.

Ximena Abarca, funcionaria del CONAMU, fue designada como directora de la UE y ejerció este cargo hasta enero de 2003. Ella señala que durante su período se contó con recursos financieros adecuados pero que la UE tuvo una baja capacidad de gestión al administrar un sistema radicalmente diferente al modelo tradicional.[19] Por otra parte, se suscribió un acuerdo entre el gobierno nacional y más de cien gobiernos locales para poner en vigencia la ley; sin embargo, la resistencia de los funcionarios del MSP, que querían la desconcentración del proceso mas no la descentralización, lo frenó.[20]

Al asumir el ex-coronel Lucio Gutiérrez la presidencia de la República en enero de 2003, su esposa, Ximena Bohórquez, designa en reemplazo de la Sra. Abarca al Dr. Gonzalo Banda, quien entra rápidamente en conflicto con los funcionarios del MSP, al demandar el cumplimiento efectivo de la ley. El derrocamiento de Gutiérrez, en abril de 2004, provoca la salida de Banda de la dirección de la UE, que queda sin dirección hasta junio de 2005, cuando la Dra. Ninfa León asume el cargo por recomendación del MSP y del CONAMU.

---

[17] Entrevistas con la Sra. Dolores Padilla y la Sra. Berenice Cordero.
[18] Entrevista con la Dra. Ninfa León.
[19] Entrevista con la Sra. Ximena Abarca.
[20] Al día de hoy, 52 Comités de Gestión están funcionando y 140 están en proceso de formación. Entrevista con la Dra. Ninfa León.

El escenario al que se enfrentó la Dra. León, según sus propias palabras, fue complejo: la UE estaba desinstitucionalizada y politizada. Tras la remoción de varios funcionarios y un cambio importante en la cultura de trabajo, puede afirmarse que, actualmente, la UE está funcionando de manera transparente y atiende de la manera más rápida posible las solicitudes de los Comités de Gestión Locales.[21]

## 3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES Y FACTORES QUE INTERVINIERON EN LA APROBACIÓN DE LA REFORMA

### *Los Actores*

*La Presidencia de la República:* El rol de la Presidencia de la República a lo largo de los procesos de formación, aprobación, ejecución y reforma de la LMGYAI ha sido determinante. Sin el apoyo de los Presidentes Alarcón, Noboa y Gutiérrez, pero en especial de sus esposas, Lucía Peña, María Isabel de Noboa y Ximena Bohórquez, respectivamente, la LMGYAI no existiría como tal ni se habría aplicado. Tal es la importancia del Ejecutivo en la aprobación e impulso de una norma que la resistencia del Presidente Mahuad frente a la LMGYAI significó un retraso de dos años en su ejecución.

*El Consejo Nacional de la Mujer:* Una instancia adscrita a la Presidencia de la República que jugó, y probablemente seguirá jugando, un rol determinante para que la LMGYAI se cristalizara y se cumpla es el CONAMU. Sin el liderazgo de esta institución y, en particular, de una de sus directoras, Lola de Villaquirán, difícilmente se habría logrado concretar la LMGYAI.

*El Instituto Nacional del Niño y la Familia:* El INNFA tiene como misión contribuir a la protección integral de niños y adolescentes, en especial de los grupos vulnerables y excluidos de derechos, y, desde su creación, ha sido liderado por las esposas de los sucesivos Presidentes de la República. Por ambos motivos su posición siempre ha sido favorable a la LMGYAI.

---

[21] Entrevista con la Dra. Ninfa León. Se están controlando los horarios, los flujos de comunicación y la calidad del gasto.

*El Ministerio de Salud Pública y los Sindicatos del Sector Salud:* Se percibe más bien rechazo por parte de los funcionarios del MSP hacia la LMGYAI. Si bien son ellos los responsables directos de cumplirla, se detecta una resistencia frente a ella, tanto a nivel de las directivas, como del personal operativo. En el caso de ciertas directivas, se podría suponer que ven a la ley como una amenaza contra el principio de pago por prestación de servicios promovido por ciertos organismos multilaterales. En el caso del personal administrativo, agrupado en sindicatos, la novedosa dinámica de cogestión planteada por la ley y la existencia de comités de usuarias implican literalmente una pérdida de poder –administrativo y financiero– por parte de dicho personal.

*El Consejo Nacional de Salud:* De acuerdo con el testimonio de la Dra. León, se puede concluir que el CONASA fue uno de los grupos que apoyó la aprobación de la LMGYAI desde el principio del proceso, argumentando la necesidad de facilitar servicios gratuitos y universales de salud a la población ecuatoriana.

*El Congreso Nacional:* Vale la pena destacar el rol positivo jugado por el Congreso Nacional en el proceso de aprobación de la LMGYAI y de sus posteriores reformas. A pesar de haber ocurrido cuatro elecciones legislativas (en los años de 1994, 1996, 1998 y 2003), la postura de los partidos políticos no varió sustancialmente a lo largo del período estudiado, por el contrario, interiorizaron los postulados de los movimientos a favor de los derechos de las mujeres y los niños, y estuvieron dispuestos a votar a favor de la ley y de las posteriores reformas que la mejoraron y que ampliaron su cobertura. Es necesario destacar el rol clave que desempeñaron las diputadas presentes en el Congreso, quienes, superando diferencias ideológicas, acogieron las propuestas de los movimientos sociales y del CONAMU y sensibilizaron a sus colegas hombres para que apoyen el proceso de aprobación de la ley.

*Los Partidos Políticos:* Los partidos que jugaron un papel determinante para aprobar la LMGYAI, desde su primera versión hasta la vigente hoy en día, son: el Partido Social Cristiano (derecha) y el Movimiento Pachakutik (izquierda). A ellos se sumaron otros partidos tales como la Izquierda Democrática (centro izquierda), la Democracia Popular (centro derecha) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (populista). En síntesis, todo el espectro ideológico apoyó a la LMGYAI. Resulta interesante notar que el enfoque de género e infancia pudo unir a las fuerzas políticas más importantes del país en torno a un objetivo de interés nacional.

L*os Medios de Comunicación:* Ninguna de las personas entrevistadas destacó el apoyo de los medios de comunicación a la LMGYAI y la inexistencia de archivos digitales en los principales medios de comunicación del país impide que se pueda evaluar de manera objetiva la cobertura noticiosa que realizaron sobre la ley. En todo caso, las pocas notas periodísticas que se encontraron, tratan de manera favorable a la ley.

*Las ONGs:* Todas las entrevistadas coinciden en señalar el rol clave que jugaron las diversas organizaciones promotoras de los derechos de la mujer a lo largo del proceso de aprobación e implementación de la LMGYAI. Se debe mencionar a la Coordinadora Política de Mujeres, el Foro Permanente de la Mujer, la Corporación Mujer a Mujer, La Pájara Pinta, y el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (tanto de Quito, como de Guayaquil). Las entrevistadas no mencionaron explícitamente a ONGs vinculadas al mundo de la infancia.

*Los Organismos de Cooperación Técnica:* Entidades como la OPS y UNICEF jugaron un rol clave al contratar a expertos internacionales y al financiar equipos técnicos locales para que ayuden en el diseño de la LMGYAI.[22] La asesoría brindada enriqueció el debate y posibilitó la construcción del novedoso modelo de la ley.

*Los Gobiernos Locales:* Los gobiernos locales son actores que se incorporan de manera tardía al proceso de la LMGYAI. No participaron de manera activa en la formulación de la ley, pero ésta los convirtió en actores claves dentro de los Comités de Gestión Local. A partir de 2002, adquieren mayor importancia dentro del esquema, aunque aún falta mucho camino por recorrer para contar con un Comité de Gestión Local en cada uno de los 220 municipios que existen en el país. La escala sobre la que actúan los gobiernos locales frente a la LMGYAI podría ir desde el compromiso total (ej.: Pelileo, Cotacachi, Colta) hasta la ignorancia total. En todo caso, se asume que ningún municipio rechazará una ley que le asigna mayores recursos y responsabilidades administrativas en el área de salud. Son aliados del proceso a mediano y largo plazo.

---

[22] Entrevistas a la Dra. Ninfa León y a la Sra. Berenice Cordero.

*Los Comités de Usuarias:* Por su propia naturaleza y sus atribuciones se constituyen en uno de los pilares fundamentales para que la LMGYAI se cumpla de manera adecuada. Son aliadas del proceso a corto, mediano y largo plazo.

## *Los Factores*

*El Sistema Electoral:* La extrema fragmentación generada por el sistema electoral ecuatoriano ha dificultado la construcción de consensos para definir políticas públicas desde el año 1979 en instituciones tales como el Congreso Nacional, los Consejos Provinciales y los Concejos Municipales. En el caso de la LMGYAI no fue un factor que influyó de manera negativa porque el tema en discusión superó las diferencias ideológicas, económicas y regionales que caracterizan al Ecuador.

*El Sistema de Partidos:* La acentuada distancia ideológica existente entre los partidos ecuatorianos tampoco supuso un obstáculo para la aprobación de la LMGYAI. Tal como se señaló previamente, las fuerzas políticas más importantes unificaron sus visiones en torno a esta ley. Se puede concluir que el sistema de partidos generó una política pública de interés general.

*El Régimen de Gobierno:* El sistema presidencialista vigente en Ecuador jugó un papel determinante en la aprobación e implementación de la ley. Si bien no existía oposición en el Congreso Nacional a los principios de la ley, la capacidad legislativa de los Presidentes y el rol preponderante de sus esposas permitió acelerar procesos que podrían haber tomado mucho más tiempo si se hubieran tramitado por los canales normales.[23]

[23] La Dra. Ninfa León señaló que esto pone en evidencia la débil institucionalidad del régimen ecuatoriano, que no es capaz de procesar oportunamente las demandas y oportunidades que se le presentan. En un sistema institucionalizado el rol de la esposa del Presidente de la República es figurativo y no puede tomar decisiones administrativas saltándose las instancias normales.

## 4. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA POLÍTICO Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

### *Lecciones aprendidas*

*En medio del caos, un espacio de orden:* Uno de los factores principales para la falta de concreción de políticas públicas que enfrenten a la pobreza en el Ecuador es la extrema inestabilidad política y económica del país, que ha llevado a la sucesión de Gobiernos y gabinetes en cortos períodos de tiempo.[24] En este contexto, la aprobación y puesta en vigencia de la LMGYAI representa uno de los pocos procesos que ha logrado de manera efectiva introducir reformas de largo plazo en el sector salud y mejorar la calidad de vida de una parte importante de la población del país.

*Caminante, no hay camino, se hace camino al andar:* El sistema político apenas ha incursionado en la temática de lo social en los últimos diez años.[25] Antes, esta temática era un misterio para los miembros del Congreso Nacional y el sistema político en su conjunto. La LMGYAI, junto con otras leyes aprobadas, dio inicio a un proceso de sensibilización y concreción de normas que ya no puede parar. Además, su proceso de aprobación y ejecución cambió las perspectivas de varios legisladores que revalorizaron su propio rol como modificadores positivos de la realidad social a través de las normas legales que expiden.[26]

*Lo que empieza bien, termina bien:* La reforma de la ley de 1998 se convirtió en un "modelo de exportación" técnicamente coherente, financieramente viable y políticamente ejecutable.[27] El liderazgo efectivo (CONAMU), la discusión consensuada y la inclusión de diversos sectores permitieron sentar las bases de un acuerdo técnico que, a su vez, condujo a un acuerdo político orientado hacia el bien común y que hasta el día de hoy, siete años más tarde, no ha sido cuestionado. El proceso de la

---

[24] Entre 1979 y 2006, 24 personas han ocupado el cargo de Ministro de Salud Pública. El promedio de duración de cada uno de ellos ha sido de 402 días. (D. del a.).
[25] Entrevista a Berenice Cordero.
[26] Ibid.
[27] Entrevista a Dolores Padilla.

LMGYAI, junto con otras leyes, ha llevado a que sea vista como una prioridad la construcción "social" de las normas legales, descartando así una construcción "tecnocrática" y a priori, alejada de la realidad que busca modificar.[28]

*Con el mismo cristal que observas, serás observado:* Uno de los elementos que destacaron todas las entrevistadas fue la absoluta honestidad y transparencia con las que las diferentes instituciones actuaron al momento de discutir la reforma. Ninguna de ellas manejó una doble agenda o mantuvo parte de sus intereses a la sombra. Todo se discutió y debatió de manera directa y abierta. Esta tendencia ayudó mucho a legitimar y otorgar credibilidad al proceso.[29]

*Las mujeres unidas, jamás serán vencidas:* Es indiscutible que en el proceso de formación y ejecución de la LMGYAI la alianza de género que se estableció pesó mucho. Pero esta alianza se superó a sí misma al embarcar en el proceso a hombres que estaban dispuestos a ayudar para que la LMGYAI se concrete. Se logró pasar del enfoque de género a un enfoque superior vinculado al bien común.

*Hechos, no palabras:* La inclusión de los Comités de Gestión Local y de los Comités de Usuarias dentro de la LMGYAI anunciaban –en teoría– una revolución en la gestión de salud (al menos en el tema de maternidad y de la atención a menores de cinco años) y otorgaban importantes poderes a la ciudadanía. En la práctica, el proceso ha avanzado de manera lenta y los gobiernos locales y la ciudadanía no terminan de apropiarse de las herramientas puestas a su disposición;[30] por lo que se hace necesario trabajar en ello.

---

[28] Entrevista a Ximena Abarca

[29] Ibid.

[30] Salvo algunos municipios, como el de Pelileo y el de Cotacachi, muchos tienen que activar aún a los Comités. Véase las publicaciones de FARO, 2006.

## BIBLIOGRAFÍA

Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social (CEPAR). 1999. Informe ENDEMAIN, Quito

Grupo FARO. 2006. Ciudadanos en Acción: Promoviendo Programas Sociales Libres de Clientelismo y Lupa Fiscal N. 3: Incidencias de la Sociedad Civil en Presupuestos del Estado, USAID - Proyecto Sí Se Puede. Quito.

Hermida, Jorge; Patricio Romero; Ximena Abarca; Luis Vaca; María Elena Robalino; y Luis Vieira. 2006. La Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (LMGYAI) en el Ecuador. Informe LACRSS N. 62, publicado para USAID por el Proyecto de Garantía de Calidad. Quito.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). 2003. Anuarios de Estadísticas Vitales. Quito.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). 1998. Retrato de Mujer.

UNICEF. 2000. Informe al Honorable Congreso Nacional del Ecuador. Quito.

### Páginas web

www.fondodesolidaridad.gov.ec
www.inec.gov.ec

### Entrevistas[31]

Entrevista con la Dra. Ninfa León, Directora del Programa de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia.

Entrevista con la Sra. Andrea Nina Pereda, Consultora PNUD.

[31] Todas las entrevistas se realizaron entre la última semana de marzo y la primera de abril de 2006.

Entrevista con la Sra. Ximena Abarca, Consultora del Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU).

Entrevista con la Sra. Dolores Padilla, Movimiento de Mujeres.

Entrevista con la Sra. Berenice Cordero, Consultora UNICEF.

4

*La política y la pobreza en los países andinos*

# INFORME NACIONAL PERÚ

# SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO:

## El caso de Perú

JAVIER ALARCÓN

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

Durante el año 2004, el Instituto Nacional Demócrata (NDI) implementó en el Perú y Bolivia un programa piloto, financiado por el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), sobre los partidos políticos y la reforma a favor de los pobres. Así, sobre la base de catorce organizaciones políticas, se realizó en Perú un estudio sobre las estructuras de incentivos que estimulan o bloquean el impulso hacia reformas políticas para la erradicación de la pobreza y actividades de investigación y debate.

El estudio concluyó que la estructura de los partidos, la expectativa ciudadana hacia estrategias de alivio de la pobreza y la lógica de funcionamiento del sistema político configuraban un escenario de "costo-beneficio" que llevaba a los políticos, de un lado, a priorizar iniciativas asistenciales y, del otro, a acciones con impacto mediático que les permitiesen mantener cierto protagonismo. Un patrón de comportamiento político de estas características lo único que aseguraba era postergar –e incluso bloquear– la discusión y la implementación de reformas de más largo alcance, particularmente las orientadas a la superación de la pobreza que pudiesen afectar a grupos de interés.[1]

[1] Estos intereses no son necesariamente los de grupos económicos dominantes. La reforma de los programas alimentarios o la del

Previamente, el DFID había encargado la realización de algunos estudios sobre los partidos y la posibilidad de articular reformas pro-pobres (Zárate, 2005). En estos documentos se subrayaba el cambio ocurrido en las relaciones entre el Estado y la sociedad en los años noventa, y el debilitamiento de la institucionalidad erigida en décadas anteriores, como elementos explicativos del contexto adverso a estas iniciativas de reforma. A la debilidad y la volatilidad de las élites se añadía la desestructuración y la limitada representatividad de las organizaciones sociales y sindicales que sobrevivieron al ajuste de la década del noventa.

Desarticulados los mecanismos de intermediación entre Estado y sociedad, éstos fueron reemplazados por liderazgos inestables y débiles, así como por relaciones directas que, por su misma lógica, privilegiaron la atención de aspectos coyunturales y beneficios inmediatos, antes que orientarse a reformas o soluciones estructurales. En este escenario, las salidas propuestas apuntaban al fortalecimiento de la institucionalidad. La agenda de reformas del Estado, el sistema de partidos y las organizaciones sociales, aparece como el elemento central para la implementación de políticas que tengan un efecto duradero en la mejora de las condiciones de vida de la población pobre del país.

Según estos estudios, pese a la deslegitimación del sistema político, existen también condiciones inéditas para la realización de reformas. La experiencia política reciente ha hecho evidente los límites del autoritarismo y las políticas asistenciales, a la vez que se ha asistido a experiencias de construcción de consenso y diálogo que arrojan luces sobre las rutas a seguir.

El desencuentro entre la población y la política está relacionado con el desencuentro entre las transformaciones sociales y los sistemas de representación. Éstos no han logrado incorporar –sino de manera parcial y marginal– a representantes de los nuevos sectores que han emergido en las esferas económica y social en las últimas décadas. Estas carencias explican en parte el surgimiento de *outsiders* con éxito

sistema educativo, por ejemplo, podrían tener como efecto un rechazo de la población organizada, lo cual no sólo puede generar oposición política sino también pérdida de popularidad para quienes las impulsen.

electoral. De otro lado, los niveles de desigualdad y exclusión no permiten construir las condiciones de estabilidad, confianza y respaldo político necesarios para la implementación de reformas.

Los partidos políticos coinciden en suscribir un marco común de políticas macroeconómicas, e identifican áreas similares de acción prioritaria (salud, educación, alimentación, programas sociales, empleo, reforma del Estado). Las principales diferencias están referidas al rol del Estado en la implementación de políticas de redistribución, las prioridades y la orientación de las reformas tributarias, y las políticas de promoción sectorial y la protección de los derechos de los trabajadores.

Un límite de las propuestas de los partidos es que tienen aún un carácter marcadamente enunciativo, o bien se inclinan a propuestas de "medidas concretas" que no necesariamente son consistentes con la reflexión sobre la profundidad y la complejidad del problema. Con todo, se han logrado construir instrumentos de política (como los contenidos en el Acuerdo Nacional) que expresan consensos de actores políticos y gremiales. Asimismo, existen importantes espacios de diálogo y encuentro entre autoridades, funcionarios y representantes de la sociedad civil, que contribuyen a acercar a los ciudadanos a las definiciones de políticas públicas.

Se requiere fortalecer la representatividad de los participantes y el carácter vinculante de estos espacios. Para potenciar estos procesos, valdría la pena considerar los siguientes tres elementos:

*Fortalecer la capacidad representativa de los partidos.* Impulsar un esfuerzo para mejorar la capacidad de los partidos en su tarea por representar a los más pobres supone:

- Elaborar iniciativas que permitan a los partidos articularse con sectores sociales específicos, según propuestas consistentes de reforma, y que incrementen su presencia en los diversos espacios de participación locals y regionales.
- Mejorar los mecanismos de democracia interna y el control y la transparencia en el manejo de las finanzas de la organización, para eliminar las barreras que bloquean los nuevos liderazgos partidarios.
- Fortalecer la capacidad propositiva y la gestión de políticas públicas de los militantes –y a distintos niveles–, para construir un balance adecuado entre la reflexión de largo plazo y las medidas concretas.
- Construir y/o fortalecer la autoridad del partido frente a sus representantes electos en distintos puestos públicos.

*El diálogo y el reconocimiento como condiciones del consenso.* Actualmente en el país se presentan condiciones excepcionales: un ciclo expansivo de la economía, acompañado de una definida demanda redistributiva de parte de la mayoría de la ciudadanía. Transformar estas condiciones en procesos concretos requiere compromisos, y éstos sólo serán posibles de acuerdo al diálogo; la condición es que éste incluya y represente. Para ello, es necesario:

- El fomento, como política de Estado, de la acción y representación públicas. Es preciso fortalecer la representación y la organización de los pobres, pero también es necesaria la participación de representantes legítimos de otros actores sociales.
- Fortalecer el rol del Acuerdo Nacional como espacio de diálogo y construcción de consensos nacionales; la diversidad y las particularidades de los espacios regionales y locales exigen extender ese esfuerzo. Los Consejos de Coordinación Local (CCL) y los Consejos de Coordinación Regional (CCR), y las diversas Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), son una posibilidad y una oportunidad para ello.
- El Congreso es el espacio *per se* para la construcción de los acuerdos políticos. Una agenda parlamentaria más acotada, la exclusividad de iniciativas legislativas para las bancadas, la profesionalización del servicio parlamentario y un énfasis en el cumplimiento de sus funciones de control, son algunas medidas concretas que pueden aportar a un mejor desempeño de este poder del Estado.
- Reformas específicas en el sistema de representación –como la eliminación del voto preferencial para las elecciones legislativas– permitirían fortalecer a los partidos y arribar a consensos político-partidarios más sólidos.

*Transformar los consensos en iniciativas concretas de política.* Si bien la experiencia política del país ha mostrado que los consensos en las propuestas de gobierno no garantizan su implementación posterior, en las propuestas de los partidos existen áreas significativas de consenso. Así, por ejemplo, son puntos claros de partida: las reformas en los poderes ejecutivo, judicial y legislativo; la preocupación por lograr una mayor eficiencia en las políticas y programas sociales (incluyendo su reforma); o la voluntad de mantener la estabilidad macroeconómica y de realizar las correcciones necesarias para fomentar la redistribución. A partir de ellas, el paso inmediato

es construir propuestas e iniciativas específicas que las tornen viables en las distintas instancias públicas: esto es, los poderes Ejecutivo, Legislativo, y Judicial y en los niveles subnacionales.

Algunos de los puntos de disenso más relevantes son los referidos a los cambios en la política tributaria y los derechos laborales; dos aspectos fundamentales para la viabilidad de una política eficaz contra la pobreza y la exclusión. Los partidos, pero también los representantes empresariales y la sociedad en su conjunto, tienen ante sí el reto de encontrar puntos específicos de convergencia que abran paso a estas reformas.

El presente documento discute esta problemática a la luz de las propuestas programáticas de los partidos. Por esa razón, en este trabajo se busca, en primer lugar, precisar el tratamiento que le dan los partidos a las reformas a favor de los pobres. En segundo lugar, se indican los mecanismos que incentivan o bloquean iniciativas de este tipo. Por último, se analiza la situación desde el contexto del sistema político y el rol de los partidos.

Para la realización del informe se realizó entrevistas a líderes políticos y se consultó los documentos públicos de algunos partidos seleccionados.[2] Asimismo, se ha tomado como referencia la intención de voto electoral indicada por encuestas nacionales, criterio que se ha complementado con una selección discrecional de organizaciones políticas, con el objetivo de que el estudio recoja de la manera más amplia las diversas opciones ideológicas. Por otra parte, se ha realizado entrevistas a expertos en la temática de la pobreza y se ha revisado estudios e información secundaria de diagnóstico y análisis.

[2] Para el estudio se seleccionó inicialmente a Acción Popular (AP), el Partido Aprista Peruano (PAP), el Partido Popular Cristiano (PPC) y el Partido Perú Posible (PP). Se logró entrevistar a líderes de AP, PPC, PAP y el Partido por la Democracia Social-Compromiso Perú (PDS-CP). Adicionalmente, se consultó documentos del Partido Socialista (PS), PDS-CP, el Frente Amplio de Izquierda (FAI) y el Partido Nacionalista del Perú posteriormente en alianza electoral con Unión por el Perú (UPP). En función de los resultados electorales, el análisis se restringió a las cuatro principales fuerzas políticas: UPP, PAP, UN y el Frente de Centro (FC).

## 2. EL CONTEXTO PERUANO

### 2.1 El contexto político

De la década del sesenta en adelante, el Perú ha experimentado reformas y cambios sociales exentos de una línea de continuidad o del soporte de un proceso paralelo de consolidación democrática. Así, el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) inició reformas que significaron un avance en términos de derechos sociales y otras que liquidaron el orden social derivado del poder terrateniente, la mayoría de las cuales fueron realizadas de forma autoritaria. Fue sucedido por un régimen castrense (Morales Bermúdez, 1975-1979) que anuló gran parte de dichas reformas y que dio paso a la transición democrática con la instauración de la Asamblea Constituyente de 1979. Tras ella, la elección de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) significó el retorno a la democracia y a la administración de los asuntos públicos a través del sistema de partidos; pero pronto la crisis económica, la protesta social y una cruenta guerra interna configuraron una situación de "democracia asediada" que alcanzó uno de los niveles más altos de crisis política con el mandato de Alan García (1985-1990).

Entrados los noventas, el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) cambió la lógica "Estado-céntrica" que primó en décadas anteriores y viró hacia una con mayor preeminencia del mercado en las relaciones políticas y económicas, y en la determinación de la agenda pública (Tanaka, 1998). Su política de ajuste detuvo la crisis inflacionaria y revirtió el proceso negativo de la economía; implementó reformas de "primera generación", derrotó a la subversión e implantó un sentido de orden en la sociedad. No obstante, la institucionalidad política y el tejido social organizado que se habían visto socavados como resultado de la crisis económica, la guerra interna y la corrupción, no lograron reconstituirse. Parte de esto se explica porque el gobierno de Fujimori vulneró los derechos humanos, estableció mecanismos de represión selectiva contra organizaciones y dirigencias sociales y usó los servicios de seguridad para el control social y el amedrentamiento de la oposición política; sin dejar de considerar que el propio mandatario lideró una organización delictiva que se enriqueció a costa del saqueo de fondos públicos y actividades ilícitas amparadas en el poder estatal.

Luego de la caída de Fujimori se estableció un gobierno designado por el Congreso (Valentín Paniagua, 2000-2001) que se centró en mantener condiciones de estabilidad necesarias para garantizar la continuidad del proceso de transición democrática, instaló la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), la MCLCP e inició la lucha anticorrupción. Para este momento, los partidos políticos lograron constituirse en actores importantes pero con una reinserción social poco significativa.

El gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) es reconocido por un manejo económico que ha permitido cinco años de crecimiento continuo y por haber iniciado el proceso de regionalización. Las críticas se centran en los errores en el manejo de las decisiones políticas, la ausencia de una voluntad sostenida de reforma institucional y la ineficiencia de las políticas sociales. La insatisfacción frente a estos errores contribuyó a la pérdida de credibilidad de las instituciones públicas, los poderes del Estado y la actividad política como tal.

A pesar del clima de estabilidad, existe un amplio descontento con la situación económica, en tanto las cifras de pobreza y desempleo no han mejorado de forma significativa y la credibilidad de la institucionalidad democrática se encuentra en uno de sus puntos más bajos. Salvo algunas iniciativas aisladas, no se han tomado medidas orientadas a enfrentar las condiciones de exclusión económica, política, social y cultural que margina a las mayorías en el país.

Más allá de la voluntad de sus actores, la transición democrática iniciada en 2000 reprodujo la lógica de exclusión de otros pactos políticos que, a lo largo de la historia peruana, intentaron hacer viables proyectos de modernización del Estado y la sociedad. Marcados por su carácter elitista, estos pactos expresaron acuerdos parciales pero no "nacionales", en el sentido integrador y fundador de identidades. Al no incorporar los intereses y demandas de sectores excluidos de la ciudadanía, éstos no expresaron un esfuerzo de construcción de consensos y voluntades integradoras (Cotler, 1986).

La agenda redistributiva no estuvo presente en el gobierno de Toledo. La inversión en saneamiento de 2004 sólo es el 11% de lo que se daba en 1997; la inversión en carreteras es la mitad de la del período 1997-1998; y el coeficiente de electrificación rural se mantuvo casi igual en los cinco años de su gobierno. El Instituto

Nacional de Desarrollo (INADE), el Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES) y el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), bajaron dramáticamente su ritmo de ejecución de forma significativa. No ha habido éxitos en los programas sociales y la percepción de los pobres es que su situación se mantiene o empeora. El Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) dejó de invertir en habilitación urbana. Los ingresos nuevos por el crecimiento se concentran en el 40% de la población con mejor educación y, por ello, la desigualdad aumenta y pierden respaldo, en los sectores pobres, las políticas orientadas al mercado, las concesiones, o las estrategias de inserción internacional.

A partir de 2006, la consolidación del nuevo gobierno dependerá de su capacidad de renovación e inserción en la población; no obstante, la renovación que se requiere no es sólo programática. La dificultad para establecer una agenda capaz de movilizar simpatías políticas duraderas, que permita articulaciones que trasciendan las episódicas adhesiones de una opinión pública volátil, como la peruana, requiere de un esfuerzo que no sólo exige adaptarse a un nuevo estilo de acción política (marcado simultáneamente por la opinión pública, la dinámica electoral-mediática y el riesgo de la protesta callejera), sino que exige también reinventar los antiguos mecanismos de vinculación, influencia y representación de sectores sociales específicos y de sus intereses.

## 2.2 El contexto socioeconómico

Si bien, en las últimas décadas, las variaciones en las cifras de pobreza llegan a ser significativas, en algunos momentos resalta la persistencia de la misma. Hoy la pobreza es de 52% y la extrema pobreza, de 20,7% (en zonas rurales llega a superar el 40%). Por eso, en la economía peruana la pregunta de fondo parece ser: ¿por qué si los economistas sostienen que está tan bien, la gente de a pie sigue sintiendo que está tan mal?

**CUADRO N° 1**

ESTIMACIONES DE POBREZA 1970-2003/4 (% DE PERSONAS BAJO LA LÍNEA DE POBREZA)

| Año | PBI per cápita* | Pobreza | | | | Extrema pobreza | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | CEPAL | CUANTO | INEI1 | INEI2 | CEPAL | CUANTO | INEI1 | INEI2 |
| 1970 | 4 872 | 50,0 | | | | 25,0 | | | |
| 1979 | 4 969 | 46,0 | | | | 21,0 | | | |
| 1986 | 5 124 | 52,0 | 41,6 | | | 25,0 | 18,4 | | |
| 1991 | 3 776 | | 55,3 | | | | 24,2 | | |
| 1994 | 4 209 | | 53,4 | | | | 19,0 | | |
| 1997 | 4 749 | | 50,7 | 42,7 | | | 14,7 | 18,2 | |
| 2000 | 4 660 | | 54,1 | 48,4 | | | 14,8 | 15,0 | |
| 2001 | 4 596 | | | | 54,8 | | | | 24,4 |
| 2002 | 4 751 | | | | 54,3 | | | | 23,9 |
| 2003/04 | 5 026 | | | | 52,0 | | | | 20,7 |

Fuente: Francke e Iguíñiz (2006). Las diferencias entre INEI1 e INEI2 se refieren a un cambio en la metodología de cálculo.
* En nuevos soles, año base: 1994.

La economía peruana es pequeña y, pese a las reformas de los noventa, el Estado continúa siendo un actor significativo: 1 de cada 10 trabajadores es empleado público y 1 de cada 4 empleos formales es del Estado (Ciudadanos al día, 2003).

El 2005 las cifras macroeconómicas continuaron su tendencia positiva: un aumento de 6% del PIB, una tasa de inflación baja y un superávit de la balanza comercial (CEPAL, 2006). Este desempeño positivo está sustentado en el incremento de las exportaciones de recursos primarios (minerales, harina de pescado, combustibles fósiles), aunque también en las mejoras en el consumo interno, la importación de bienes de capital y el desarrollo diversificado de la actividad económica (CEPAL, 2006; Casas y Yamada, 2005), particularmente del sector de servicios.

Con todo, los principales beneficiarios de esta evolución siguen siendo los sectores de altos ingresos,[3] y muchas de las mejoras de la economía se han distribuido de manera desigual sobre el territorio (Casas y Yamada, 2005). Pese a que el Estado realiza un significativo gasto social, éste parece ser ineficiente y regresivo: una

[3] De acuerdo con Francke e Iguíñiz (2006), las utilidades en la bolsa pasaron de US$ 680 millones en el 2001 a US$ 6 300 millones en el 2004 (3% del PIB). De ese monto, US$ 3 000 millones corresponden al aumento de precios de las materias primas.

mayor proporción de gasto *per cápita* se destina a zonas menos pobres y existe un alto grado de filtración y sub-cobertura (Vásquez, 2004). La cobertura de servicios sociales básicos se ha extendido en el país, pero su calidad y eficacia es limitada. La población mayoritaria tiene acceso a servicios en un nivel muy básico y de mala calidad (salud, educación), y a medida que los requerimientos son más complejos (hospitalización, educación superior) los más pobres –sobre todo en zonas rurales– se ven definitivamente excluidos (Francke, 2001).

Además de ello, el presupuesto para el año 2006 no prioriza adecuadamente los programas sociales (Vásquez, 2004; Muñoz, 2005). Así, los fondos para los programas alimentarios infantiles, y los de educación y salud, han sido disminuidos. Esto no es nuevo y puede deberse ya a un problema estructural: en el período 2000-2005 cerca de un 42% fue destinado a deuda pública y gastos provisionales, mientras que a educación, nutrición y salud le correspondió sólo un 30,4%;[4] en el año 2004 el 62,4% se destinó a gasto corriente y sólo el 11,1% a gastos de inversión; en el año 2005 un 75% fue destinado al gasto corriente (Muñoz, 2005; CONFIEP, s/f; IPE, 2004). Durante el período 2000-2004, se incrementó en 30% el gasto de planilla del sector público (Ciudadanos al día, 2003).

**CUADRO N° 2**

GASTO PÚBLICO SEGÚN FUNCIÓN (millones de nuevos soles de 1994)

| FUNCIÓN | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Administración y planeamiento - Administración de deuda externa e interna | 4 522 9 | 4 372 2 | 4 605 9 | 5 837 4 | 5 754 2 | 7 078 2 |
| Asistencia y previsión social - Previsión cesante y jubilado | 3 245 2 | 4 099 1 | 4 710 2 | 4 604 5 | 4 905 4 | 4 894 1 |
| Educación y cultura | 3 492 6 | 3 469 3 | 3 830 0 | 4 110 8 | 4 428 8 | 4 261 4 |
| Defensa y seguridad nacional | 58 7 | 3 082 0 | 2 867 8 | 2 991 8 | 2 848 5 | 2 870 5 |
| Salud y saneamiento | 1 723 4 | 1 925 7 | 2 042 9 | 2 036 6 | 2 231 3 | 2 104 5 |
| Administración y planeamiento - Resto | 1 508 7 | 1 365 9 | 954 5 | 915 0 | 1 035 1 | 805 2 |
| Transporte | 901 6 | 805 4 | 771 6 | 922 5 | 938 3 | 752 8 |
| Asistencia y previsión social - Resto | 1 045 7 | 1 037 1 | 802 6 | 2 353 8 | 763 6 | 656 2 |
| Justicia | 458 1 | 482 5 | 508 2 | 582 4 | 619 7 | 601 0 |
| Agraria | 817 7 | 747 2 | 664 7 | 558 6 | 538 4 | 481 3 |

[4] En la discusión del financiamiento del presupuesto se critica el peso del endeudamiento vía bonos del Estado.

| FUNCIÓN | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Relaciones exteriores | 244,1 | 235,1 | 224,3 | 251,5 | 219,6 | 219,4 |
| Energía y recursos minerales | 173,3 | 164,4 | 91,0 | 162,3 | 155,8 | 171,9 |
| Trabajo | 30,1 | 23,4 | 99,5 | 168,8 | 160,9 | 136,9 |
| Legislativa | 160,8 | 156,3 | 165,9 | 160,1 | 132,6 | 129,6 |
| Vivienda y desarrollo urbano | 96,4 | 76,8 | 70,8 | 70,7 | 71,7 | 123,0 |
| Industria, comercio y servicios | 81,1 | 68,3 | 64,6 | 72,9 | 99,6 | 97,7 |
| Comunicaciones | 42,6 | 29,0 | 23,5 | 44,9 | 38,0 | 59,3 |
| Pesca | 65,6 | 74,3 | 65,3 | 60,6 | 56,7 | 57,4 |
| **GASTO TOTAL** | **18 668,5** | **22 214,1** | **22 563,0** | **25 905,3** | **24 998,0** | **25 500,4** |
| % del gasto destinado a Educación y cultura | 18,7 | 15,6 | 17,0 | 15,9 | 17,7 | 16,7 |
| % del gasto destinado a Salud y saneamiento | 9,2 | 8,7 | 9,1 | 7,9 | 8,9 | 8,3 |
| % del gasto destinado a Asistencia y previsión social - Resto | 5,6 | 4,7 | 3,6 | 9,1 | 3,1 | 2,6 |
| **% en los tres rubros** | **33,5** | **29,0** | **29,6** | **32,8** | **29,7** | **27,5** |

Fuente: Muñoz (2005). Para los años 2004 y 2005 se considera el gasto del gobierno central y regional.
* Monto presupuestado.

En el Perú, los procesos de integración y exclusión se superponen en un panorama en el que la modernización y el estancamiento conviven de forma compleja y conflictiva. En cincuenta años, el Perú pasó a ser un país altamente centralizado y predominantemente urbano que no ha logrado construir todavía una institucionalidad que exprese la diversidad y que permita procesar las tensiones sociales y representar intereses.

Actualmente, las organizaciones sociales de base, constituidas y conducidas por mujeres, han mantenido su protagonismo en la vida política en tanto se han convertido en las principales interlocutoras de los programas sociales, en especial de los alimentarios. De los sindicatos de trabajadores del sector público, los de los sectores salud y educación son los que han mantenido su capacidad de presión y negociación –a pesar de que no mantienen una amplia legitimidad–; algo que no ha sucedido con las estructuras intermedias de las grandes centrales sindicales, obreras y campesinas, las cuales han resentido más los efectos de la crisis orgánica de los últimos veinte años.

No obstante, la diversidad del capital social es muy variada. Por extraño que parezca, un sector importante de éste lo constituyen la economía informal y el trabajo de los peruanos en el exterior. La economía peruana es la quinta economía más informal del mundo (IPE, 2004). La multifuncionalidad y el dinamismo detrás de ella deberían ser mejor evaluados, así como también los circuitos de trabajo y los nexos que a través de ella se establecen entre las urbes y las economías campesinas. Sin embargo, es necesario considerar que la situación de baja institucionalización resulta también funcional a economías que se desenvuelven en los límites de la legalidad, cuando no en la ilegalidad abierta. ¿Hasta qué punto un esfuerzo de fortalecimiento de la institucionalidad pública es un esfuerzo que estos sectores puedan sentir como propio?

De otro lado, están las divisas de la población peruana que labora en el exterior: Sus remesas alcanzarían los US$ 2 495 millones el 2005, según proyecciones del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (Diario Gestión, 2005). A nivel interno, las redes sociales de emigrantes, y las formas asociativas que han desarrollado, constituyen soportes de estrategias económicas de largo plazo. De hecho, estas formas de articulación social se expresan también en la vida política: contactos para influencias con autoridades de Lima, participación en la definición de candidaturas para elecciones distritales, redes que permiten el aprovechamiento de oportunidades en proyectos, entre otros, son algunas de sus expresiones. Éstas debieran ser exploradas, en especial por los partidos políticos, considerando que muchas de estas modalidades de influencia son las que llevan a conocer las demandas y necesidades de intermediación política que se requieren en estos ámbitos sociales; y no hay que perder de vista que en las sociedades urbanas, como señalan Tanaka y Trivelli (2002), los dirigentes se constituyen, más que en representantes de intereses generales, en brokers expertos en la negociación de demandas particulares. El tránsito de la negociación del interés particular hacia la constitución del interés público es el reto que tienen los partidos en su relación con estos actores.

Por tanto, existe una serie de nuevos espacios para la intermediación social que no son aprovechados y que deberían ser atendidos. Con la apertura inédita de mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos, a nivel local y regional

principalmente, estos espacios no han logrado constituirse en instancias eficientes para el manejo del conflicto social; y, salvo contados casos, las organizaciones políticas no han estado presentes ni como líderes ni como mediadores de esos conflictos. Con esto nos referimos a un espectro muy variado de conflictos sociales que han tenido lugar durante el gobierno del Presidente Toledo y que conforman –cada uno y por su recurrencia– fenómenos fácilmente identificables: el rechazo a la inversión privada por la explotación o extracción de reservas naturales y el reclamo de beneficios; los reclamos por malos manejos administrativos de autoridades locales; las movilizaciones que cuestionan aspectos centrales de la política económica y antidrogas; y las demandas de trabajadores (del sector público, algunos sindicatos obreros como Construcción Civil, jubilados, etc.) orientadas a reivindicaciones de derechos laborales, entre otros.

## 3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE POBREZA EN PERÚ

La implementación de programas de lucha contra la pobreza no es reciente,[5] pero en el contexto de las políticas de ajuste de los noventa la inversión en ellas aumentó significativamente. Si en 1993 el gobierno gastó US$ 318 millones, este monto se elevó a US$ 1 087 millones en 1997. El promedio entre el 2000 y el 2004 ha sido de US$ 850 millones (Francke, 2004; Du Bois, 2004).

Sin embargo, la pertinencia de las políticas sociales está hoy en entredicho. Los estudios orientados a evaluar la implementación de los programas sociales coinciden en señalar sus limitados resultados en la consecución de objetivos: no han reducido los niveles de pobreza y enfrentan problemas de eficiencia, filtración, limitada transparencia y débiles mecanismos de fiscalización.

Enrique Vásquez[6] señala que la discrepancia en relación con las evaluaciones y propuestas de reforma de las políticas sociales se centran en las opciones de focalización versus la universalización de los servicios; argumenta que las condiciones de

[5] En una entrevista con un líder de AP, éste señalaba que "los programas sólo cambian de nombre" pero siguen realizando las mismas acciones.
[6] Entrevista personal.

restricción del gasto obligan a una política de focalización. Sin embargo, la movilidad de los pobres constituye, tal vez, el mayor reto para esta propuesta. Un argumento adicional (Tanaka y Trivelli, 2002) sostiene que los sectores organizados tienen mayor capacidad de influencia en las decisiones de política y, por tanto, también mayor acceso a los programas de ayuda social –aún cuando no necesariamente son los más pobres.

Iguíñiz y Barrantes (2004) llaman la atención sobre tres aspectos adicionales en los estudios sobre la pobreza: (i) la exclusión, que va más allá de los aspectos económicos y que incorpora otras variables explicativas (como la edad, el género o la condición étnica) y elementos psicológicos; (ii) la combinación de recursos de los pobres, como un factor explicativo de las estrategias exitosas de superación de la situación de pobreza; y (iii) la importancia de insistir en las mediciones sobre la pobreza, pero procurando una aproximación más comprensiva a sus aspectos dinámicos. En estos puntos, la agenda académica sobre la pobreza podría incidir aún más en estudiar la efectividad de las políticas, en las dimensiones macro y microeconómicas, e identificar los costos y beneficios de los procesos de participación, así como evaluar la pertinencia de los instrumentos de focalización; podría, también, profundizar las indagaciones sobre la exclusión, con énfasis en la originada por condición étnica, lo que llevaría a la necesidad de prestar atención a las políticas de desarrollo rural.

Si bien la reciente campaña electoral puso la temática de la pobreza y la exclusión en primer plano, en el debate público primó la anécdota y la descalificación del adversario, y las propuestas se orientaron más a difundir medidas específicas en pos de la adhesión de los electores. Aunque en dicha contienda la idea de reformas significativas estaba presente, el país arrastra la tradición de reformas parciales o truncas,[7] motivada tal vez por la insuficiente precisión sobre su orientación y contenidos.

En todo caso, en el terreno académico se aprecia una diferenciación de campos respecto de cómo abordar las políticas de superación de la pobreza: por una parte

[7] Entrevista personal.

están quienes sostienen la necesidad de insistir en priorizar el crecimiento económico para, a partir de la expansión de la economía, alcanzar el bienestar; del otro lado, están las perspectivas que señalan que el crecimiento en sí mismo no reduce significativamente la desigualdad ni la pobreza, y que se requiere medidas específicas relacionadas a la promoción del empleo, la reforma tributaria y la expansión de los derechos para lograr articular y cohesionar a la sociedad (Gonzáles de Olarte, 2005).

## 3.1 Las políticas más relevantes

El escenario de los próximos años probablemente combine la continuación del ciclo expansivo de nuestra economía con el incremento de la tensión social basada en las demandas redistributivas –aún cuando éstas no se encuentren suficientemente elaboradas ni cuenten con una representación política consolidada. En esta sección se presenta la situación de algunas áreas de políticas relevantes para las reformas a favor de los pobres, y una comparación de las propuestas de gobierno de las principales organizaciones con representación en el Congreso.[8]

### *3.1.1 La política tributaria y fiscal*

Se reconoce al gobierno de Toledo la reducción del déficit fiscal, que bordeaba el 3% del PIB al inicio de su gobierno, a un 1% (conforme a lo proyectado para 2006), así como una baja inflación (2,5%) (Morón, 2004; Muñoz, 2005). Se mantienen las críticas a la estructura del Presupuesto de la República, en tanto se ha mantenido la prioridad en el gasto corriente y los pagos por concepto de deuda frente a las inversiones.[9] Por el lado de los ingresos, el 70% corresponde a impuestos indirectos (Muñoz, 2005).

Tras las reformas de los noventa, el régimen tributario se simplificó en cuatro tributos: Impuesto General a las Ventas (IGV), Impuesto a la Renta (IR), Impuesto

[8] Para la comparación de políticas, se ha considerado solamente a las principales fuerzas representadas en el Parlamento. Por tanto, se ha trabajado sobre los planes de gobierno del PAP, FC, UPP y UN; Alianza para el Futuro (AF) no presentó plan de gobierno. Se ha hecho uso, además, de IPAE (2006) y Vergara (2006).

[9] Esta observación es compartida por analistas de diversas opciones: IPE, Francke, Muñoz, entre otros.

Selectivo al Consumo (ISC) y los aranceles a las importaciones –pero las variaciones a las tasas y las exoneraciones lo han tornado poco transparente (Mostajo, 2004). Si bien se logró ampliar la recaudación, ésta es aún insuficiente (alrededor del 12%), pues no ha alcanzado los niveles de principios de los ochenta y la base tributaria no se ha ampliado de manera significativa.

La recaudación en el país está bastante concentrada y centralizada. Los principales contribuyentes constituyen el 1% del total pero aportan el 85% de la recaudación, Lima concentra el 60% de los contribuyentes y el principal ingreso proviene de impuestos indirectos, en especial el IGV, lo que paradójicamente hace que el principal esfuerzo tributario sea de la población de menores ingresos (Mostajo, 2004). Excepciones como las establecidas por los convenios de estabilidad tributaria para algunos inversionistas, las exoneraciones a las exportaciones, y la inexistencia de tributos a las utilidades en bolsa (Francke, 2001), son algunos de los aspectos más criticados de la política tributaria.

Están en debate los plazos y condiciones para una mayor descentralización del presupuesto hacia las regiones. La ley establecía un conjunto de incentivos tributarios a condición de que se iniciara el proceso de integración de departamentos en regiones,[10] pero el proceso se ha postergado en vista de los resultados negativos del reciente referéndum. Asimismo, parte de la discusión se refiere a las condiciones para dotar a los gobiernos regionales y locales de capacidad recaudadora: sólo el 3% del presupuesto de los primeros se financia con recursos directamente recaudados (Participa Perú, 2005), en el caso de municipalidades, y sólo existen "reales" sistemas de recaudación en las grandes ciudades, mientras que éstos son prácticamente inexistentes en las zonas rurales.

En contra lo que se suele opinar, sólo el 30% de los recursos de los gobiernos regionales son destinados a gasto corriente, si se toma en cuenta el presupuesto directamente ejecutado por los gobiernos regionales; que está diferenciado de los gastos de las unidades ejecutoras (como las de salud y educación) y que, si bien

[10] La ley estableció gobiernos regionales sobre la base de las antiguas circunscripciones departamentales. Definió asimismo los plazos y condiciones para la organización de regiones sobre la base de la integración de departamentos.

están formalmente descentralizadas, aún dependen de los ministerios correspondientes. A estas unidades corresponde el 81% del presupuesto de los gobiernos regionales, la mayor parte del cual sí corresponde a gasto corriente. La fuente principal de financiamiento de estas instancias de gobierno es el canon –un porcentaje de los ingresos provenientes del IR de las industrias extractivas ubicadas en sus territorios– y el Fondo de Compensación Regional (Participa Perú, 2005), a lo que debe añadirse las transferencias por las regalías mineras aprobadas este año.

La debilidad del pacto fiscal entre Estado y sociedad es una causa de la fuerte dependencia de los impuestos indirectos y de la vulnerabilidad de nuestro sistema respecto de ciclos económicos y factores no controlados (como las tasas de interés o los precios de las materias primas), lo que se expresa también como inestabilidad tributaria y una tendencia a generar "impuestos oportunistas" –en tanto en ciclos expansivos se tiende a incrementar el gasto y a contraerse cuando se sale de los mismos (IPE, 2004; Mostajo, 2004; Noéjovich, s/f)–. El financiamiento de gasto corriente con ingresos inicialmente temporales (como el Impuesto a las Transacciones Financieras o el incremento en un punto porcentual al IGV) es otra característica criticada.

La principal coincidencia de las organizaciones políticas está referida a la necesidad de una reforma tributaria que permita elevar la recaudación y ampliar la base de contribuyentes, y que incorpore además criterios de equidad. Es compartida también la idea de incrementar la presión tributaria, hasta un 18% del PIB, y revisar o eliminar las exoneraciones tributarias. Es también materia de consenso el mantener un manejo adecuado del déficit fiscal, por debajo del 1% del PIB, lo que va de la mano de una mejora en la calidad del gasto público. Frente a la deuda pública, las propuestas de los partidos varían desde aquellas que se proponen manejarla con transparencia, hasta las que sugieren su reperfilamiento o la mejora del coeficiente de deuda/PIB.

Por el contrario, las diferencias básicas giran en torno a la eliminación de los impuestos, frente a quienes proponen nuevos tributos a las sobre-utilidades, la universalización de los impuestos directos en función de los ingresos, o la revisión de los contratos de estabilidad tributaria.

Todas estas propuestas enfrentan la limitada credibilidad que tiene el sistema tributario frente a la población (Mostajo, 2004), la presión por mejoras en la asignación de presupuestos (tanto de los trabajadores como de los gobiernos subnacionales) y la resistencia de los grandes grupos empresariales a modificar las condiciones en que fueron pactadas sus inversiones en la década pasada. No obstante, si bien se mantiene el consenso en torno a la disciplina en el manejo del gasto público, se ha abierto un espacio importante para debatir el financiamiento (vía tributos) de un esfuerzo fiscal que permita mejoras en la inversión pública y propenda a un proceso de redistribución.

**CUADRO N° 3**
LA POLÍTICA TRIBUTARIA Y FISCAL

| TEMÁTICA | UNIDAD NACIONAL | UNIÓN POR EL PERÚ | PARTIDO APRISTA PERUANO | FRENTE DE CENTRO |
|---|---|---|---|---|
| **Reforma tributaria** | Reordenamiento tributario: sistema tributario simple, uniforme, equitativo, estable y de fácil recaudación. Eliminar impuestos antitécnicos. | Impuestos directos. Impuesto a las sobreutilidades. Incorporar incentivos a la reinversión de utilidades de las empresas productivas como créditos tributarios. | Reforma tributaria integral que amplíe la base tributaria, sin crear nuevos impuestos y que elimine exoneraciones para una mayor presión tributaria. | Elevar la recaudación tributaria y hacerla más equitativa. Reducir progresivamente las tasas de algunos impuestos. |
| **Exoneraciones tributarias** | Revisar las exoneraciones. | Eliminar las exoneraciones y ventajas tributarias especiales. Revisar contratos de estabilidad tributaria y jurídica. | Eliminar progresiva y concertadamente las exoneraciones. | Eliminar paulatinamente las exoneraciones. |
| **Manejo del déficit fiscal** | Política fiscal orientada a balancear las cuentas del Estado teniendo como objetivo un déficit cero. No realizar gasto permanente sobre ingresos transitorios. | Asegurar que el déficit no supere el 1% del PIB. Política fiscal contra-cíclica y con estabilizadores automáticos. Bajo déficit. | La política fiscal debe mantener la meta de déficit fiscal de alrededor del 1% del PIB establecida en el Marco Macroeconómico Multianual. | Eliminar paulatinamente las exoneraciones. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Deuda pública** | Registrar en forma transparente todas las obligaciones que contrae el Estado, incluyendo todo tipo de deuda contingente. | Desarrollar mercado doméstico de deuda soberana. Fortalecer mercado interno de deuda pública en soles. Auditoría y reperfilamiento de la deuda pública. | Disminuir gradualmente el stock de la deuda pública externa e interna, de manera que disminuya el ratio deuda/PIB. | |

Fuente: IPAE (2006) y Vergara (2006).



### *3.1.2 Las políticas sociales y económicas*

Como señalamos antes, al evaluar el desempeño reciente de la economía se subraya su desempeño positivo, expresado en las cifras de crecimiento nacional, el incremento del consumo, el dinamismo del sector exportador (especialmente minero, pero también agroexportador) e industrial (reflejado en el incremento de importaciones de bienes de capital), así como en los incrementos de créditos de consumo y créditos hipotecarios, y de la recaudación tributaria (Casas y Yamada, 2005).

En ese marco, se aprecia también incrementos en gastos e ingresos de las familias pobres, así como una disminución del déficit de consumo y calórico, e incrementos en las estimaciones del empleo.[11] Pero estos procesos son diferenciados, tanto geográfica como socialmente. Sólo algunas regiones han logrado crecer significativamente y mejorar su situación respecto del empleo y los ingresos. Si bien la pobreza crítica ha disminuido en las zonas rurales, se ha incrementado en las zonas urbanas (Casas y Yamada, 2005). En este ciclo de mejora, lo más resaltante es la alta concentración del ingreso en los sectores altos, y una tendencia al estancamiento en los ingresos de los trabajadores formales (Francke e Iguíñiz, 2006).

De acuerdo con estos análisis, asistimos a un proceso de mejora de la situación de un sector moderno de la economía,[12] mejora que está articulada al mercado internacional pero que aún genera poco empleo; y, en el caso de las economías del sector

[11] Francke e Iguíñiz (2006) coinciden en la afirmación de mejoras en el ingreso.

[12] Francke e Iguíñiz (2006) identifican tres grandes segmentos en la economía peruana: uno conformado por la poca absorción de mano de obra y alta productividad del trabajo, orientado principalmente a las exportaciones y representado principalmente por la minería.

campesino, se han hecho manifiestos algunos efectos de recuperación (post-conflicto armado interno) y resultados de cambios beneficiosos de largo plazo en la situación del campo (migraciones, ampliación de derechos, articulación al mercado urbano, infraestructura de comunicaciones, entre otros).

La política económica del gobierno ha priorizado el equilibrio fiscal, el manejo de la inflación a partir de la política monetaria, y la promoción de la inversión privada. Respecto del régimen de los noventa, no ha habido cambios significativos en la situación de los derechos laborales ni en los programas sociales. Se ha mantenido la lógica de realizar proyectos específicos de promoción para algunos sectores, como el agro, pero no han existido políticas de promoción sectoriales implementadas a nivel nacional.

En las propuestas de los partidos, la estabilidad macroeconómica, las metas de baja inflación y el crecimiento aparecen como los principales temas de coincidencia. El énfasis en el desarrollo de infraestructura como elemento articulador de la economía, así como de soporte productivo, es también compartido, lo mismo que la expectativa de contar con inversión privada para este sector.

La vocación por la autonomía del Banco Central de Reserva, así como el mantenimiento de un régimen de cambio libre y estable es también una idea que comparten los partidos. Es en torno a iniciativas orientadas a la desdolarización de la economía donde aparecen algunas divergencias; y, en la política comercial, la posición de Unión por el Perú (UPP), contraria a la suscripción de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, contrasta con la posición básicamente favorable de las demás fuerzas (véase el cuadro N° 4).

---

Un segundo segmento está conformado por la industria manufacturera, asentada principalmente en Lima y que alcanza un menor valor agregado que el anterior. Finalmente, se encuentra un tercer sector de baja productividad y pequeñas unidades económicas, urbanas y rurales, que genera altos niveles de ocupación.

**CUADRO N° 4**
LA POLÍTICA ECONÓMICA

| TEMÁTICA | UN | UPP | PAP | FC |
|---|---|---|---|---|
| **Líneas generales** | Manejo macroeconómico prudente y realista. | Mantener la estabilidad macroeconómica. | Tasa de crecimiento anual del 7% preservando los equilibrios macroeconómicos. | Estabilidad y crecimiento con generación de empleo. |
| **Objetivo** | Estabilidad de precios. | Régimen de baja inflación y estabilidad cambiaria. Metas explícitas de inflación, 2,5% promedio anual, con una desviación de +/- 2 puntos. | Debe seguir privilegiándose el objetivo de la estabilidad. Fortalecer la moneda nacional. Metas explícitas de inflación. | Mantener la política monetaria de control inflacionario. Meta inflacionaria anual entre 3,5% y 1%. |
| **Acuerdos comerciales** | Negociaciones de acuerdos y TLCs. | No suscribir el TLC con los Estados Unidos; renegociarlo. | Aprobar el TLC previo estudio a fondo de sus costos y beneficios. | Suscripción de TLCs con el mayor número de países y zonas comerciales complementarias. |

Fuente: IPAE (2006) y Vergara (2006).

El Partido Aprista Peruano (PAP) es más enfático en la valoración de la inversión pública como elemento generador de empleo y de distribución de excedentes, así como en la prioridad de políticas sectoriales específicas orientadas a fomentar el agro, la microempresa y ramas concretas de la actividad industrial; lo mismo que en la necesidad de contar con una instancia de planificación, aunque éste es un punto que también es compartido por otras fuerzas políticas.

La incorporación de las redes de financiamiento construidas desde las entidades de promoción del desarrollo, o el reestablecimiento de la banca de fomento sectorial es un tema de coincidencia entre el PAP y UPP. Las funciones del agro como fuente de empleo y base exportadora, y su importancia para la seguridad alimentaria, son rescatadas por Acción Popular (AP) y el PAP, al igual que la necesidad de promover la asociatividad para resolver problemas de escala. Todos los grupos políticos coinciden en que es prioritario fomentar cadenas económicas en torno a la actividad agropecuaria.

De acuerdo con Vásquez (2005), en el diseño del presupuesto 2006 no se ha introducido cambios que permitan superar los problemas que arrastran los programas sociales, y en casos específicos –como los programas de desayunos escolares– los presupuestos disminuyen, lo que agrava un escenario con problemas de subcobertura y filtración: el gasto sigue orientado significativamente a personas que no están en situación de pobreza o que no debieran ser beneficiarios (adultos en programas dirigidos a niños, p. ej.). La asignación de fondos de los programas sociales mantiene una lógica inercial: no se asignan los fondos en función de la situación de pobreza de los territorios: se asignan mayores fondos per cápita para educación y salud a regiones menos pobres.

La ineficiencia de los programas sociales tiene relación también con problemas de conflicto de objetivos, como se aprecia cuando se exige al Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) no sólo mejoras en la nutrición de los beneficiarios sino, además, el incremento de los ingresos de los campesinos proveedores; o en el caso de FONCODES, que, pese a ser inicialmente un programa de empleo, no realizó obras intensivas en el área laboral. No obstante, el desempeño y eficiencia del programa alimentario de FONCODES ha permitido llegar a zonas muy alejadas y –si bien ha tenido problemas de relación con las comunidades– realizar obras que sí atendían las demandas de las poblaciones;[13] o en el caso del Programa Pro-Joven, lograr que los jóvenes se inserten al mercado laboral y mejoren sus capacidades a través de la capacitación para el trabajo. Casi al finalizar el gobierno de Toledo, se inició la implementación de un programa de transferencias condicionadas, Juntos. La mayoría de grupos políticos ha coincidido en apoyar Juntos, aún cuando ha manifestado reservas específicas (disponibilidad de fondos para hacerlo sostenible, limitaciones para la focalización de beneficiarios, imprecisiones en los mecanismos de "salida" para beneficiarios, etc.). Los programas sociales requieren precisar mejor sus objetivos, reorientar la asignación de sus fondos en función de los mismos, y desarrollar sistemas consistentes de evaluación como instrumentos clave de política (Francke, 2004).

[13] Escobal et al. (1998) señalan que la dotación de activos, como infraestructura, tiene un mejor efecto en la mejora de la situación de pobreza.

Por otro lado, los servicios públicos están extendidos, lo que permite –aunque en un nivel muy básico– un acercamiento a la universalización, como en el caso de la educación primaria y la extensión de vacunaciones (aún con problemas de acceso en zonas como la selva). En un segundo nivel de servicios, como el caso de agua y desagüe, electricidad, condiciones de vivienda o la atención de partos, se ha logrado ampliar la cobertura de servicios, no obstante esta ampliación es mucho más significativa en zonas urbanas y se mantienen las dificultades en las rurales. Finalmente, en un tercer nivel de servicios más complejos, como la hospitalización o la educación superior, su cobertura sigue siendo restringida y el acceso es aún muy desigual (Francke, 2001).

La ampliación de la cobertura no ha estado acompañada de una mejora en la calidad: en el caso de la educación se mantienen cifras elevadas de analfabetismo entre adultos y evidencias de "analfabetismo funcional", una baja cobertura de la educación preescolar, y elevadas tasas de repitencia y deserción (Francke, 2001). Las iniciativas estatales que se han concentrado en infraestructura, material educativo y capacitación docente, no parecen estar dando buen resultado: diversas pruebas indican que la mayoría de alumnos no cuenta con las competencias adecuadas en las áreas de lecto-escritura y matemáticas (Vega, 2005). Lo mismo ocurre en el campo de la salud, pese a las experiencias positivas del Sistema Integral de Salud (SIS) –que mejoró la cobertura de parto asistido–, la implementación de los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS), y las decisiones de mejora de infraestructura, equipamiento y contratación de personal; las tasas de mortalidad infantil y desnutrición crónica siguen siendo altas (Francke, 2001).

En los noventa se reformó el sistema de seguridad social, y se diferenció la cobertura de salud del sistema de pensiones. La población peruana no ha contado nunca con sistemas universales de aseguramiento: el acceso al sistema de seguridad ha dependido siempre de la condición laboral de las personas. Tanto en el sistema de salud, como en el de pensiones, las reformas introdujeron sistemas privados paralelos al sistema público. Las empresas prestadoras de servicios de salud fueron orientadas a la atención de la capa simple de servicios de salud, mientras que los servicios más complejos se mantuvieron en el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS). Estas empresas no han logrado un nivel de desarrollo similar al de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y tienen relativamente pocos afiliados (Francke, 2001); la cobertura sigue limitada a trabajadores formales.

Sobre la cobertura de salud, la implementación reciente del SIS estuvo dirigida a la población de escasos recursos. Al respecto, existen reportes de impactos positivos, pero éstos no logran acercarse a la universalización del servicio de salud.

Todos los grupos políticos coinciden en priorizar el gasto social, aún cuando subrayan que los programas sociales, en sí mismos, no resolverán el problema de la pobreza en el país. La articulación entre la política social y la política económica es explícita en las propuestas del PAP, e implícita en la mención de Unidad Nacional (UN) al optar por la "generación de riqueza".

La preocupación por la niñez aparece más nítidamente dentro de las prioridades de políticas sociales de todas las organizaciones. En el caso del PAP, este partido propone la atención de las madres gestantes a través de una acción multisectorial, dirigida por el Ministerio de Salud (MINSA), y orientada a la prevención y capacitación, con participación de las municipalidades. Junto a ello, el PAP propone como meta la universalización de la educación hasta el tercero de primaria.

La mejora de los estándares de aprendizaje, la organización de mecanismos nacionales de evaluación y acreditación educativa, así como esfuerzos dirigidos a hacer de la educación un factor clave de inclusión, son los consensos más saltantes entre todas las fuerzas políticas. El Proyecto Educativo Nacional (PEN) es también mencionado por todas ellas, pero no es explícita su adhesión a los avances ya logrados por el Consejo Nacional de Educación (CNE). Asimismo, algunos puntos de consenso se refieren a metas específicas para la ampliación de la cobertura educativa, el número de horas o el incremento presupuestal del sector. Énfasis más particulares son los referidos a la evaluación de docentes, nuevo escalafón y modernización de la gestión del sector. Finalmente, las propuestas de promoción del financiamiento privado, o a través de bonos, son puntos claros de disenso (véase el cuadro N° 5).

**CUADRO N° 5**
EDUCACIÓN

| TEMÁTICA | UN | UPP | PAP | FC |
|---|---|---|---|---|
| **Temas institucionales** | Reestructurar la carrera magisterial mediante nuevo escalafón y acreditación. | CNE Superior. Reestructurar el MINEDU. | Propuesta consensuada del PEN. Transferencia de competencias educativas a los gobiernos locales. | Desarrollo educativo orientado por el PEN. Reestructurar el MINEDU. |
| **Presupuesto y financiamiento** | Incrementar la participación del sector en el presupuesto. | Financiamiento suficiente para la educación pública. | Incrementar anualmente el presupuesto en 0,25% del PIB hasta llegar al 6%, conforme al Acuerdo Nacional. | Incrementar anualmente el presupuesto del sector con 0,25% del PIB y con ingresos propios. |

Fuente: IPAE (2006) y Vergara (2006).

En lo referido a las políticas de salud, es compartida la propuesta de priorizar la atención en madres y lactantes, así como el énfasis en la prevención y la preocupación por la desnutrición. El incremento de presupuesto para el sector y el énfasis en la descentralización, son propuestas realizadas sólo por algunas organizaciones. Las diferencias más marcadas se aprecian en los temas de aseguramiento universal de la salud pública y la diferenciación en la prestación de los servicios de salud y el financiamiento (véase el cuadro N° 6).

**CUADRO N° 6**
SALUD

| TEMÁTICA | UN | UPP | PAP | FC |
|---|---|---|---|---|
| **Temas institucionales** | Adscribir ESSALUD al MINSA para mejorar la atención, manteniendo su autonomía. Poner la atención primaria en salud en los CLAS. | Involucrar las redes de soporte bajo el liderazgo de las organizaciones sociales de base, los grupos vulnerables y los agentes comunitarios de salud. | Integrar y articular a subsectores de la salud. | Dotar al MINSA de las capacidades para regular el sistema, y dar mayor autonomía a hospitales públicos. |

| TEMÁTICA | UN | UPP | PAP | FC |
|---|---|---|---|---|
| **Presupuesto y financiamiento** | Más recursos para ampliar la cobertura y la calidad de los servicios, enfatizando su eficiencia y control. | | Financiar las acciones de salud combinando los esfuerzos públicos y privados, y focalizando el subsidio a los sectores desprotegidos y socialmente excluidos. | Incrementar el gasto público, preferiblemente en la implementación de programas de prevención y problemas de salud para los más pobres. |
| **Focalización / Priorización** | Focalizar acciones en áreas rurales y de bajos ingresos, y priorizar a mujeres y niños. Impulsar sistema de aseguramiento universal, con financiamiento público para los pobres. | Alcanzar la universalidad del sistema. | Priorizar la reducción de la mortalidad materno-infantil, y enfermedades. Promover aseguramiento universal. | Promoción y prevención de actividades prioritarias. Énfasis en el menor de edad. Asegurar plan universal y básico subsidiado para los pobres. |

Fuente: IPAE (2006) y Vergara (2006).

En el caso de los programas sociales, la ineficiencia en el gasto, la filtración y la sub-cobertura son temas compartidos, lo mismo que la iniciativa de centralizar la conducción de programas sociales, la implementación de un registro único de beneficiarios y la búsqueda de mayor eficiencia en el uso de sus recursos. La focalización, la fusión de programas sociales y el incremento de su presupuesto son puntos no compartidos. Por ejemplo, UN propone complementar los recursos públicos con fondos de la cooperación internacional, pues considera que no se debe ampliar los fondos ya destinados a estos programas, aunque sí mejorar los criterios de asignación para ganar eficiencia en el gasto.

Todas las organizaciones políticas hacen referencias a los Objetivos de Desarrollo del Milenio o al enfoque de desarrollo humano, como marco de referencia de sus propuestas. UN hace también referencia a la necesidad de acercar el Estado hacia las comunidades y la sociedad organizada, y AP subraya el rol protagónico de los propios pobres en la superación de su situación –como ejemplo de ello, AP subraya su experiencia con Cooperación Popular (COOPOP).

**CUADRO N° 7**
LUCHA CONTRA LA POBREZA

| TEMÁTICA | UN | UPP | PAP | FC |
|---|---|---|---|---|
| **Temas institucionales** | Fondo Único de Lucha contra la Pobreza a cargo del MIMDES. | Fondo de Superación de la Pobreza. Aumentar el presupuesto de los programas sociales hasta el 1% del PIB en un período de 3 años. | Fondo Único Común de Lucha contra la Pobreza. | Sistema institucional liderado por un ente especializado: Plan Nacional de Superación de la Pobreza. |
| **Otros** | Establecer sistema de evaluación de resultados. | Disminuir en un millón el número de pobres extremos; aumentar la cobertura de agua potable y saneamiento a un millón de personas de centros poblados. Generar 40 mil empleos mediante programa de jóvenes emprendedores. | | |

Fuente: IPAE (2006) y Vergara (2006).

### *3.1.3 Las políticas de inclusión*

Se han logrado avances significativos en el reconocimiento de derechos de las mujeres. Esto se ha logrado con modificaciones normativas de discriminación positiva, como las cuotas para la representación política (30%)[14]; y la organización de servicios especializados para la atención de casos de violencia familiar y niñez en la Policía Nacional del Perú, lo mismo que la implementación de las Defensorías Municipales de Niños y Adolescentes (DEMUNAs) en las municipalidades. La creación del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH), hoy Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), es otro ejemplo de estos avances. Pero en la discusión de las orientaciones de esta entidad y otras propuestas legales, como ocurre con el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, se evidencia un debate entre quienes optan por una afirmación y protección de derechos de las mujeres, y quienes insisten en enmarcar las propuestas en normas referidas a la protección y promoción de la familia.

[14] La ley de cuotas ha permitido la elección de 35 mujeres, el mayor número en la historia del Parlamento peruano: UPP, 15; PAP, 9; UN y Alianza por el futuro (AF), 5 cada uno; FC y Restauración Nacional, 2 por agrupación.

Si bien se ha aprobado un Plan Nacional de Derechos Humanos, no se ha evidenciado voluntad política de implementar las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), en especial las referidas a reparaciones materiales y simbólicas. Las iniciativas del gobierno han estado orientadas a las denominadas reparaciones colectivas, las que no se distinguen de las inversiones producto de políticas sociales hacia zonas de pobreza. Respecto de los pueblos originarios y otras etnias minoritarias que sufren de exclusión, a inicios del gobierno de Toledo se impulsaron diversas iniciativas, como la creación de una comisión especial, pero su adscripción al despacho de la Primera Dama no permitió su institucionalización ni la implementación de políticas públicas relevantes. Antes bien, esta comisión ha estado marcada por acusaciones de malos manejos y cuestionamientos de parte de algunas organizaciones participantes.

Se han dado avances en torno a iniciativas específicas, como el esfuerzo realizado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) para mejorar su capacidad de entrega del Documento Nacional de Identidad a poblaciones indígenas pobres, en especial a mujeres. Están en curso, además, avances parciales en función de la capacidad de presión de grupos de interés específicos aunados a organizaciones de cooperación para el desarrollo, pero no existen corrientes de opinión pública extendidas de respaldo a estas posiciones ni una voluntad política clara. Al contrario, la influencia de grupos opositores (como la iglesia católica o las Fuerzas Armadas) ponen en cuestión algunos de los avances más significativos alcanzados hasta hoy.

En el caso de los partidos, encontramos la referencia a los temas de inclusión de manera implícita en el caso de AP, en las referencias sobre la problemática de las comunidades campesinas; o en el PAP, en su ofrecimiento sobre un gabinete paritario o en sus propuestas de respeto a las minorías étnicas y la población discapacitada, en el marco de la preocupación por la pobreza. En UN se manifiesta sensibilidad a la temática de género y énfasis en la preocupación por la situación de niñas y mujeres adultas mayores.

### *3.1.4 La reforma del sistema judicial*

Las resistencias al interior del Poder Judicial han paralizado el nuevo proceso de reforma promovido como parte de la transición democrática, pese a existir una propuesta elaborada por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS). El debate está entrampado entre quienes sostienen que sólo es posible reformar el Poder Judicial desde fuera, frente a quienes señalan que se debe respetar su condición de poder autónomo y, por tanto, impulsar una reforma hecha por los propios jueces.

Los organismos de control de la administración de justicia (OCMA y ODICMA) han mostrado ser poco efectivos en viabilizar un proceso sostenido de lucha contra la corrupción. Se han logrado incrementos significativos de las remuneraciones de los jueces, pero las demandas del personal auxiliar por mejoras salariales se mantienen y, en los últimos años, han llegado a motivar huelgas nacionales.

Si bien se ha avanzado parcialmente en el nombramiento de jueces para enfrentar la situación de provisionalidad que se extendió durante la reforma impulsada por el régimen de Fujimori, la Academia de la Magistratura no ha logrado aún elevar el nivel de calificación de los magistrados, ni ha implementado mecanismos de evaluación permanentes. La inadecuada calificación de jueces y vocales, junto a la corrupción y la lentitud de los procesos, ocasionada por una excesiva carga judicial y el déficit de recursos humanos, son señalados como algunos de los aspectos más críticos en el desempeño del Poder Judicial. No se ha logrado tampoco instituir la reserva jurisdiccional: se ha mantenido la autonomía de la Justicia Militar, y no se ha establecido una demarcación adecuada respecto de las iniciativas de comisiones investigadoras del Congreso.

La reforma integral del Poder Judicial (según la propuesta de la CERIAJUS), la constitución de un ente autónomo e independiente en las funciones de control, y el esfuerzo por lograr el acceso a la justicia de la población excluida, son los puntos de consenso más relevantes entre las diversas organizaciones políticas (véase el cuadro N° 8). Énfasis más particulares aparecen en lo referido a propuestas específicas, como el rol exclusivo de la Corte Suprema como instancia de casación, la atención preferente a la justicia de paz, o las reformas en el marco normativo procesal. Cambios en la composición del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM),

la incorporación de la Justicia Militar al Poder Judicial, o la propuesta de que sea una instancia externa al Poder Judicial la que asuma la responsabilidad de su reforma, son puntos de claro disenso.

**CUADRO N° 8**
REFORMA DEL SISTEMA JUDICIAL

| TEMÁTICA | UN | UPP | PAP | FC |
|---|---|---|---|---|
| **Instancias** | Adecuar la Corte Suprema a la propuesta del CERIAJUS: sala única de casación que define jurisprudencia. Corte Superior como última instancia. Atención especial a la justicia paz. | Adoptar principales recomendaciones del CERIAJUS: confiable, predecible, anónimo, autónomo e independiente. | Reformar Poder Judicial en el contexto de las recomendaciones del CERIAJUS; reforma integral para el acceso universal a la justicia y la vigencia de derechos. | Implementar recomendaciones del CERIAJUS. Adecuar y concordar leyes orgánicas pertinentes. |
| **Mecanismos e instancias encargadas de la reforma** | Comisión de alto nivel para reforma del sistema judicial. | Órgano de control independiente en el Poder Judicial. | Incrementar anualmente el presupuesto en 0,25% del PIB hasta llegar al 6%, conforme al Acuerdo Nacional. | Ente autónomo para la función de control y sanción dentro del Poder Judicial. |
| **Selección, promoción y control de jueces** | Ingreso a carrera judicial por selección a cargo del CNM. Ley especial de promoción. Ingreso directo a la Corte Superior de un porcentaje de magistrados. | Priorizar la lucha contra la corrupción: inhabilitación de jueces corruptos de todo cargo público. Sistema meritocrático de carrera judicial, acceso a magistratura con "probada trayectoria democrática". Selección y nombramiento, evaluando conocimientos, por CNM. | Elección de magistrados por 7 años; designación transparente de autoridades judiciales; valorización y capacitación permanente. | Recuperar autonomía del Ministerio Público. Fiscal de la Nación, Presidente de la Corte Suprema y Contralor, elegidos por el Congreso. Fortalecer sistema de control de la magistratura. |

Fuente: IPAE (2006) y Vergara (2006).

### *3.1.5 La política laboral*

La PEA en el Perú es de alrededor de 11,2 millones de personas. De ellos, un 60% son trabajadores independientes o no remunerados, 28% trabaja para el sector privado y el 9% para el sector público (alrededor de un millón de personas). El 40% de la PEA es asalariada, y una cuarta parte de ellos son empleados públicos (Ciudadanos al día, 2003). Las microempresas generan un 45,8% del empleo, pero sólo aportan al 20% del producto, mientras que la gran empresa absorbe un 27,7% del empleo pero aporta el 60% del producto estimado. Por sectores, al agro le corresponde un 31,2% del empleo y a los servicios el 32,7%, mientras la minería ocupa un 0,7% de la fuerza laboral y la manufactura, el 9,6% (Francke e Iguíñiz, 2006).

En el debate sobre las estrategias para la generación de empleo, los empresarios argumentan que se requiere mantener y aun incrementar el ritmo del crecimiento económico, y especialmente la actividad exportadora, para generar nuevos empleos. Las cifras de crecimiento del empleo en algunas ciudades como Ica (47,9%), Trujillo (27,2%) y Piura (19,5%) –todas ubicadas en zonas donde la actividad agroexportadora se ha expandido en los últimos años–, son presentadas como sustento de esta posición (Casas y Yamada, 2005); en el último período, estos argumentos han estado también presentes en la discusión sobre la pertinencia de la suscripción del TLC con los Estados Unidos.

Sus críticos sostienen que el modelo de crecimiento orientado principalmente al mercado externo articula solamente a sectores intensivos en capital y conocimientos, mientras que las unidades económicas responsables de la mayor parte del empleo en el país (agro y microempresas) son, en su mayoría, actividades de baja productividad y con dificultades para incorporarse a esos segmentos; por lo que se requiere políticas específicas de promoción y protección de estos sectores, y mecanismos para asegurar que los beneficios del crecimiento se transfieran a éstos, pues, de acuerdo a Francke e Iguíñiz (2006), un crecimiento de 10% en el agro puede reducir la pobreza hasta en dos puntos porcentuales, mientras que un crecimiento similar en la minería sólo reduce la pobreza en 0,1%.

Otro tema en discusión es el referido al marco de protección de los derechos laborales de los trabajadores. En el Consejo Nacional del Trabajo –instancia con participación de representantes de los trabajadores, empresarios y el Estado– no ha sido

posible alcanzar consenso en torno a una nueva Ley de Trabajo. Varios dispositivos legales vinculados al empleo, como la mencionada ley o la Ley del Empleo Público, tampoco han logrado ser aprobados en el Congreso. Incluso, en las ciudades de alto crecimiento económico –mencionadas líneas arriba–, las condiciones salariales de los trabajadores no han mejorado significativamente, y tampoco existen mejoras en la protección de sus derechos.

Las políticas de ajuste de los años noventa redujeron significativamente la capacidad adquisitiva de los trabajadores; y los cambios en la legislación laboral, junto a la pérdida de capacidad de negociación de los sindicatos, no han permitido mejoras en las remuneraciones. La ONG Ciudadanos al Día estima el ingreso de los trabajadores rurales en S/. 494 mensuales y el de los urbanos, en S/. 894 (para los trabajadores públicos la estimación es de S/. 966 y de S/. 1 101, respectivamente).

Los empresarios sostienen que las normas laborales no implican beneficios significativos pues la mayoría de trabajadores son informales, por lo que el incremento de remuneraciones sólo implica un aumento de los costos para las empresas formalmente establecidas, lo que afecta la competitividad de las mismas. De acuerdo con Casas y Yamada (2005), hay una leve recuperación del empleo –que no logra llegar aún a los niveles de 1997– pero se reduce la proporción de la población adecuadamente empleada. En relación con los ingresos, mientras los sueldos de los ejecutivos aumentan en 15,9%, los de los obreros y empleados formales sólo lo hacen en 7,7% y 4,3%, respectivamente.

La cobertura del sistema privado de pensiones, organizado en AFP, no llega a los pobres ni a los informales, que constituyen la mayor parte de los trabajadores. Las principales observaciones a las AFP han estado dirigidas a sus altos costos operativos –en un escenario de competencia restringida–, a las restricciones de información, así como a la imposibilidad de retornar al sistema público de quienes se afilian a éstas (Francke, 2001).

El fomento de proyectos que generen empleo y la atención preferente a las microempresas resaltan en los consensos de las fuerzas políticas, junto a la declaración de respeto a las normas laborales. En el desarrollo de estas propuestas –como son los casos de la revisión de la legislación laboral y el cumplimiento de las normas

de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), o el cambio de la normatividad laboral para convertirla en un mecanismo de incremento de la productividad– es donde aparecen las diferencias entre las fuerzas políticas.

Respecto del empleo, todos los partidos, con excepción de UN, proponen la implementación de programas de empleo temporal. En este terreno, el PAP y AP (FC) reivindican los programas ejecutados en sus respectivos gobiernos como modelos para sus propuestas, aunque el PAP subraya que no es el Estado al que le compete la principal responsabilidad de creación de empleo (véase el cuadro N° 9).

La discusión sobre la libre desafiliación a las AFP, o el traslado entre sistema de pensiones, confronta con quienes propugnan la incorporación de más trabajadores al sistema privado de pensiones. La unificación de escalas y la eliminación del uso de los services en el sector público, y su vigilancia en el sector privado, es otro de los puntos claros de disenso.

**CUADRO N° 9**
PROMOCIÓN DEL EMPLEO

| TEMÁTICA | UN | UPP | PAP | FC |
|---|---|---|---|---|
| **Generación de empleos** | Priorizar el aumento del empleo formal para generar el mayor número posible de nuevos puestos en el mercado laboral. | Promover proyectos que permitan transitar de la generación de empleos temporales a empleos permanentes (i.e., mantenimiento sobre la base de las micro y pequeñas empresas). | Fortalecer el sector exportador y desarrollar un mayor valor agregado mediante otorgamiento de incentivos. Incentivar el mercado interno […] destino principal de las micro y pequeñas empresas. Buscar el apoyo del sector empresarial, como generador de empleo y con responsabilidad social. | Políticas nacionales y regionales de apoyo a la microempresa que tengan un impacto significativo en el empleo adecuado. Reducir subempleo y aumentar empleo adecuado (pequeñas y medianas empresas). |
| **Programas de empleo temporal** | | Ampliar el alcance de programas de empleo temporal, como *A Trabajar.* | Programa de apoyo al ingreso temporal. | |
| **Remuneraciones** | | Incremento gradual de las remuneraciones. Revisar política de remuneraciones. Unificación de escalas. | | |

| TEMÁTICA | UN | UPP | PAP | FC |
|---|---|---|---|---|
| **Previsión social / Pensiones** | Priorizar el aumento del empleo formal para generar el mayor número posible de nuevos puestos en el mercado laboral. | Fortalecer del Sistema Nacional de Pensiones (SNP). Libre afiliación y libre desafiliación, o traslado en los sistemas de pensiones. Promover la participación de los representantes de los afiliados en los directorios de las AFP. | Fortalecer el sector exportador y desarrollar un mayor valor agregado mediante otorgamiento de incentivos. Incentivar el mercado interno (…) destino principal de las micro y pequeñas empresas. Buscar el apoyo del sector empresarial, como generador de empleo y con responsabilidad social. | Sistema de previsión integrado que incluya (en lo posible) a toda la población. Propiciar la incorporación de más segmentos laborales al Sistema Privado de Pensiones, incluyendo a los independientes. Fortalecer la inclusión de los trabajadores informales y desprotegidos al sistema público provisional (ONP). |
| **Organización laboral** | | Fomentar la libertad sindical, la negociación colectiva por empresa y rama de actividad, y el respeto a la autonomía de organizaciones laborales y empresariales. | Hacer cumplir los convenios prioritarios de la OIT y la sindicalización de los trabajadores. | |
| **Derechos laborales** | Velar por el cumplimiento de las normas laborales, sancionando severamente cualquier infracción. Cambios en la legislación laboral para incrementar la productividad del trabajador. | Mecanismos de regulación que impidan los abusos contra los trabajadores en el marco de la declaración de derechos y principios fundamentales de la OIT. Plantear la elaboración, promulgación e implementación de la nueva Ley General del Trabajo. Eliminar el uso de los services en el sector público. | Establecer, dentro del plan nacional, un sistema de pro-empleo adecuado y estable, vinculado a cadenas productivas, potenciando el valor agregado local. Proteger los derechos de los trabajadores formales y revisar la legislación laboral. Construir mecanismos juveniles de vigilancia sobre los abusos de los services y otros sistemas establecidos. | Adaptación a un sistema laboral bajo costo de los trabajadores de las micro y pequeñas empresas. |

Fuente: IPAE (2006) y Vergara (2006).

### *3.1.6 La política de descentralización*

La regionalización es una de las reformas que ha avanzado de manera importante durante el gobierno de Toledo. Se promulgó un marco normativo que, junto a la estructura de los gobiernos regionales, instituyó un sistema de participación de la sociedad civil a través de los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y, a nivel municipal, a través de los Consejos de Coordinación Local (CCL). Estas instancias tienen entre sus atribuciones la participación en los procesos de elaboración de los planes de desarrollo y los presupuestos participativos, así como tareas de fiscalización.

Si bien existen observaciones a la limitada representatividad de los integrantes de dichas instancias, éstas constituyen un ejercicio inédito de promoción de la participación de la ciudadanía en las decisiones sobre asuntos públicos. No obstante, el rechazo de la población a la conformación de regiones (hecho que se evidenció en el último referéndum para la fusión de departamentos en regiones) muestra que las iniciativas de política no necesariamente coinciden con las aspiraciones y/o temores de los ciudadanos. Así, están en debate las condiciones y mecanismos que permitirán la transferencia de atribuciones y funciones a los actuales gobiernos regionales (de jurisdicción departamental y, también, en el caso de programas sociales, a las municipalidades), así como de recursos económicos, condición necesaria para sentar las bases de una eficiente gestión pública descentralizada.

Las organizaciones políticas suscriben el proceso de regionalización y coinciden en la necesidad de conformar regiones según la articulación de las actuales circunscripciones departamentales, en fomentar el asociativismo municipal, y en la delimitación de competencias y funciones. Es también compartida la propuesta de eliminar la estructura del gobierno interior (prefecturas, subprefecturas, etc.), reivindicada por el PAP en el último período, lo mismo que la necesidad de ampliar el presupuesto de las regiones.

La transferencia oportuna del canon a las regiones, así como el desarrollo de capacidades en los gobiernos regionales, la reorganización del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y la implementación de mecanismos de gestión modernos según indicadores de gestión y rendición de cuentas, son enfatizados por algunos partidos, sin que existan discrepancias de fondo. La transferencia de responsabilidades tributarias a los gobiernos subnacionales, la variación significativa de

la participación en el presupuesto entre el gobierno central y las regiones, o los requisitos específicos para la delimitación de las nuevas regiones, sí constituyen puntos de controversia (véase el cuadro N° 10).

El traslado de atribuciones sectoriales es otro punto de coincidencia entre las organizaciones políticas. Mientras UN y el PAP ponen énfasis en la transferencia de los sectores salud y educación, AP pone énfasis en el fortalecimiento de los gobiernos municipales. La transparencia, la rendición de cuentas y la participación son elementos presentes en las propuestas de ambas organizaciones.

**CUADRO N° 10**
DESCENTRALIZACIÓN

| TEMÁTICA | UN | UPP | PAP | FC |
|---|---|---|---|---|
| **Modelo territorial / plazos** | Asegurar adecuación normativa a condiciones locales o regionales. Impulsar macro-regiones y el asociativismo municipal para escala de proyectos. | Iniciativas de integración de consenso entre actores políticos y sociales, y con acuerdo de la ciudadanía. Asociativismo municipal. Régimen especial para Lima Metropolitana, con consejos interdistritales, y con asignación y partidas. | Regiones transversales más una zona metropolitana. Regiones no menos del 7% del PIB nacional, incluyendo tres regiones, con puerto marítimo, una o más ciudades de 200 000 habitantes. | Promover integración de unidades territoriales regionales y locales. |
| **Niveles de gobierno** | Reducir funciones innecesarias: prefecturas, gobernaciones, etc. | Reorganización del CND con funciones de articulación de sectores con gobiernos regionales y locales. | Desactivar CND y transferirlo al CEPLAN. | |
| **Relación entre niveles de gobierno** | Principio: subsidiariedad de niveles. Evitar duplicación de funciones, inseguridad jurídica y atomización de responsabilidades. | Nueva autoridad descentralizada: afianzar autonomía de gobiernos subnacionales, definiendo roles y competencias de cada nivel, y minimizando competencias compartidas. | Ley de competencias para definir rol, y evitar duplicidades. | Replantear presencia estatal fortaleciendo instancias subnacionales. Destinar progresivamente un mayor presupuesto. |

| TEMÁTICA | UN | UPP | PAP | FC |
|---|---|---|---|---|
| **Participación** | Fomentar participación en gestión y fiscalización, liderada por gobiernos subnacionales. | Ley de participación y control ciudadano. Consolidar proceso de presupuesto participativo, potenciar CCR y CCL, sistemas de participación ciudadana local y regional, consejos de desarrollo zonales y distritales. | | Promover participación de ciudadanos en instancias de concertación pública. Dinamizar CCR, CCL y juntas vecinales. |
| **Desarrollo económico e inversión** | Simplificación administrativa, gobiernos subnacionales facilitadores de inversión, alianzas público-privadas, público-comunales y comunal-privadas. | Formación de circuitos y focos geo-económicos regionales para fortalecer el empleo, los mercados y el ingreso. Shock de infraestructura a los 500 distritos más pobres. | Prioridad: infraestructura física. Circuitos turísticos, corredores de exportación, conglomerados de productos y servicios. | Promover el desarrollo regional mediante programas y proyectos prioritarios y estratégicos. |
| **Descentralización fiscal y tributaria** | Sistema de acreditación y transferencia de recursos: neutralidad fiscal y mejora de la calidad de servicios. | Relación paritaria del presupuesto hacia relación 30-70 (gobierno central hacia regiones). Plan de transferencias de mediano plazo, transformar sistema de acreditación en instrumento facilitador de transferencias. Incremento del Foncomún a 3% del Impuesto General a las Ventas. | Programa de apoyo al ingreso: más recursos y atribuciones a regiones y municipalidades, perfeccionar distribución del canon y regalías mineras. | Transferencia de competencias y recursos, mayor porcentaje del presupuesto a gobiernos subnacionales. Descentralizar la aplicación de políticas fiscales y tributarias. |

Fuente: IPAE (2006) y Vergara (2006).

## 3.2 Consensos y disensos

Durante el debate político electoral, el principal punto de consenso, y no sólo entre los partidos, ha sido el carácter central de la pobreza. En el caso de los partidos entrevistados, éstos cuentan con responsables de políticas sociales que son parte de los equipos para la elaboración de programas de gobierno, y el tema aparece como prioritario en los documentos consultados de las otras organizaciones. En las entrevistas, los representantes partidarios recurrieron a definiciones de carácter ideológico-programático, así como la trayectoria partidaria, para sustentar su compromiso con la implementación de reformas a favor de los pobres. En todos los casos se aprecia un proceso de elaboración de las propuestas que ha involucrado a distintas instancias partidarias en lapsos de tiempo significativos.

Resalta la adscripción mayoritaria al Acuerdo Nacional y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como los principales puntos de referencia y consenso respecto de la temática de la pobreza en el país, al igual que el reconocimiento de la necesidad de mantener la estabilidad macroeconómica, el equilibrio fiscal y metas bajas de inflación. Incluso en el tema de la deuda externa, un punto particularmente sensible en el debate sobre el Presupuesto de la República, se puede encontrar orientaciones comunes: por ejemplo, la reducción de la proporción de montos asignados para el pago de las obligaciones del Estado en relación con el PIB. Las fuerzas políticas coinciden, también, en la necesidad de una activa política de concesiones para la promoción de la inversión privada en obras de infraestructura, y en la necesidad de contar con una entidad planificadora del desarrollo.

Existe un consenso sobre la necesidad de reformas significativas del Estado: a nivel del Congreso, en los poderes judicial y ejecutivo, o respecto de la profundización del proceso de regionalización. Los disensos están referidos a la precisión en materia de medidas específicas, o respecto de la ruta necesaria para implementarlas.

Es en las políticas sociales donde aparecen disensos significativos, en especial en lo que se refiere a los fondos de previsión, la protección de derechos laborales, y el financiamiento y aseguramiento de la salud pública. Los consensos se concentran en la necesidad de reformar los sectores y programas sociales, y de priorizar las áreas de salud y educación –pero también el de alimentación–, buscando mejorar sus sistemas de evaluación y dar mayor participación a los gobiernos subnacionales

en su gestión. Dentro de estas propuestas, las organizaciones políticas coinciden en priorizar las acciones dirigidas a la atención de la infancia. Si bien todas reconocen la necesidad de un mejor gasto público en estos programas, UN enfatiza la mejora en la eficiencia del gasto y en mantener el presupuesto actualmente asignado.

En las políticas económicas, los consensos giran en torno a la necesidad de incrementar las inversiones, mantener la estabilidad macroeconómica y un bajo déficit fiscal, además de la necesidad de ampliar la base tributaria. La diferencia más significativa fue planteada por UPP, que sostenía una mayor presencia pública en la actividad económica y retomaba el concepto de "sectores estratégicos". Asimismo, la posición de UPP fue relevante frente al tema tributario: abogó por la revisión de contratos de estabilidad, los impuestos directos y a las sobre-ganancias, las reglas sobre el mercado de capitales y los límites a la inversión de fondos de las AFP en el exterior; todas estas iniciativas marcaron el debate político y presionaron a los demás partidos a precisiones, e incluso reajustes, en sus propuestas.

La importancia de la pequeña y micro empresa, así como del agro, es otro de los aspectos mencionados por todas las organizaciones políticas –si bien la valoración de los mismos es diferenciada. La propuesta de la "sierra exportadora", del PAP, fue la bandera más significativa, mientras que UPP enfatizó un listado de medidas orientadas a la promoción de sectores específicos (ganadería de altura, p. ej.).

Finalmente, todas las organizaciones suscriben la necesidad de continuar con el proceso de descentralización, y de conformar regiones y precisar atribuciones y competencias de los distintos niveles de gobierno. Las diferencias, en cambio, se centran en los criterios para establecer las nuevas demarcaciones regionales. En las entrevistas a los líderes de AP, PAP y UN, aparece especialmente subrayado el fortalecimiento del nivel local de gobierno.

Una diferencia importante está relacionada a la comprensión del fenómeno de la pobreza. En la discusión sobre el tema, el PAP rescata una perspectiva de justicia social, con un rol más activo para el Estado: a través de políticas sectoriales de promoción y un mayor desarrollo de sus capacidades como ente regulador. Este punto de vista incluye, también, una mención a políticas de emergencia específicas para mejorar los ingresos de los pobres –como las de empleo temporal–, así como

la modificación del marco normativo para proteger los derechos de los trabajadores, la mejora de sus ingresos y otras modificaciones en los sistemas de seguridad social que amplíen su acceso.

La preocupación por el empleo es compartida por UN, pero en sus propuestas ésta pone énfasis en el aseguramiento de condiciones adecuadas para la inversión privada (nacional y extranjera) y la actividad exportadora, así como da prioridad a procesos de formalización económica e integración vial como aspectos sustanciales para garantizar el crecimiento de la economía y la generación del empleo. UPP, por su parte, puso énfasis en discutir el modelo de acumulación económica y señaló, sistemáticamente, la necesidad de transformaciones profundas subrayando temas como la importancia del mercado interno, la articulación de circuitos económicos, la redistribución de la riqueza y la preferencia por las industrias "nacionales". De otro lado, las políticas orientadas a las exportaciones son también parte de las propuestas de otras organizaciones: el PAP tiene en el programa "sierra exportadora" su principal propuesta para el agro andino; asimismo, en las declaraciones de representantes de AP se hace mención específica a la política tributaria, como herramienta clave para que el Estado cumpla una función redistributiva.

En las propuestas de los partidos existen, pues, áreas prioritarias comunes, un marco compartido de orientaciones de política macroeconómica y consenso sobre la necesidad de implementar reformas. El rol del Estado, los derechos (laborales, en el caso de los trabajadores, o sobre los territorios, en el caso de las comunidades campesinas y nativas) y las medidas de reforma para las políticas tributarias, aparecen como los principales puntos de disenso.

Más allá de la certeza que brinda el factor programático sobre las propuestas de los partidos, diversos analistas han señalado la importancia de los aspectos simbólicos e identitarios en la última campaña electoral. Queda planteada la interrogante de cómo lograr articular discursos, propuestas e identificaciones políticas, así como el establecer mecanismos de vigilancia para el cumplimiento de las ofertas electorales.

Se ha logrado avanzar en acuerdos interpartidarios sobre temas específicos, como la declaración del Foro del Acuerdo Nacional sobre la infancia (abril de 2004), o a partir de iniciativas promovidas por organismos internacionales, como UNICEF,

para la asignación de presupuesto público a partidas específicas destinadas a la infancia. Estas experiencias pueden brindarnos una pista para las reformas: la acción sobre sectores sensibles –como la infancia–, y a partir de propuestas adecuadamente sustentadas y con metas específicas.

## 4. EL SISTEMA POLÍTICO, LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA COHESIÓN SOCIAL

Cual sea la orientación de las reformas de cada partido, el éxito de estas iniciativas depende de un contexto de competencia política, y de ciertas condiciones para la renovación organizativa y de gestión que no están aseguradas del todo. La refundación programática, la renovación orgánica, la institucionalización del sistema de partidos a través de la legislación, y la reforma del sistema electoral, son en ese sentido factores fundamentales para echar a andar reformas de reducción de la pobreza más consistentes, pero que requieren encontrar nuevas formas de relación, tanto con los grupos fácticos de poder como con los ciudadanos y los múltiples procesos de cambio impulsados desde la vida cotidiana.

### 4.1 Factores dentro del sistema político

#### *4.1.1 La renovación orgánica y la refundación programática de los partidos*

Las rutas de renovación que se aprecian en nuestro sistema político son diversas. Los esfuerzos de renovación interna, tanto autónomos como incentivados por la Ley de Partidos Políticos (LPP), se desenvuelven en una dinámica de tensión respecto de las prácticas y culturas institucionales construidas en torno a los "jefes" partidarios.

Una vez superada la crisis de los noventa, los partidos denominados "tradicionales" (PAP, AP y el Partido Popular Cristiano, PPC) pusieron en marcha esfuerzos positivos para la modernización de sus estructuras orgánicas: la formación y promoción de nuevos cuadros, la convocatoria a personalidades externas a las estructuras partidarias, o la revisión de sus fundamentos ideológicos y programáticos anteriores. No obstante, el peso de los líderes –y esto es también extensible a organizaciones más recientes– constituye todavía un escollo para estos esfuerzos.

Los distintos agrupamientos políticos, aún en los casos en que esfuerzan por construir estructuras e institucionalidad, no logran presentar ante la opinión pública la imagen de colectivos, de núcleos significativos de líderes con espacio político propio capaz de hacer un contrapeso al líder principal. Los tres partidos más importantes y con mayor antigüedad (AP, PAP y PPC) lograron, en décadas anteriores, superar la crisis de sucesión producida por el deceso o retiro de la vida pública de sus fundadores. El éxito de Alan García en la década del ochenta fue expresión de ello; durante los noventa se afirmó el liderazgo de Lourdes Flores en el PPC; y el éxito de Valentín Paniagua al frente del gobierno de transición lo posicionó como el nuevo líder partidario en AP. Queda por ver si el desgaste originado por las recientes elecciones mellará, o incluso desplazará, a estos personajes; lo que es un riesgo, pues el peso político del partido depende del espacio político y la adhesión electoral que logre su líder.

Algunas de las nuevas organizaciones políticas se han constituido también en torno a líderes –algunos con militancia previa en otras organizaciones políticas–, que han logrado un espacio público a partir de experiencias exitosas como funcionarios públicos, autoridades locales o parlamentarias. Encontramos, también, a sectores sociales interesados en incrementar su participación en la vida política, como las iglesias evangélicas.[15]

En otros casos, la opción tomada ha sido la fundación de nuevas organizaciones,[16] atendiendo a diversos objetivos, con ritmos y estilos también diferentes, y enmarcados en procesos políticos particulares. Durante los noventas,[17] el régimen fujimorista impulsó la constitución de diversas agrupaciones para enfrentar procesos electorales específicos (Vamos Vecino, Nueva Mayoría, Sí Cumple); para las elecciones de 2006 constituyeron la Alianza para el Futuro (AF), que ha logrado un éxito electoral importante a nivel parlamentario, al amparo de la popularidad que mantiene su líder. Otras organizaciones se fundaron expresamente para constituirse en un bloque opositor al régimen de Fujimori, como UPP, liderada inicialmente por

---

[15] Es significativo el peso de la religión en la vida política del país. Más adelante, en la discusión sobre la relación entre elites y política, se profundizará este tema.

[16] Este proceso se da a nivel nacional y también a nivel regional. Los intentos de articulación de colectivos regionales en torno a una opción nacional han prosperado en pocos casos, como la integración o los acuerdos con algunos partidos que tienen inscripción nacional.

[17] Otras vienen de la segunda mitad de los ochenta, como el Frente Independiente Moralizador (FIM).

Javier Pérez de Cuéllar, o Fuerza Democrática (FD), encabezada por Alberto Borea, y que han tenido destinos divergentes. UPP, gracias a la alianza con el Partido Nacionalista Peruano, se ha constituido en la principal fuerza en el parlamento, mientras que FD no logró jugar un rol relevante. En otros casos, el éxito político logrado por sus líderes los ubicó también en la oposición, aún cuando ése no haya sido necesariamente su objetivo inicial, como en el caso de Alberto Andrade, líder de Somos Perú y ex alcalde de Lima, o el de Alejandro Toledo y su partido entonces denominado País Posible (1995).

Asistimos, pues, a un proceso de renovación múltiple: partidos institucionalizados que transitan rutas de renovación, fundación de nuevas organizaciones y refundación de tradiciones políticas en nuevos referentes. Junto a estas opciones, los ciudadanos fuerzan, con sus votos, procesos de renovación del sistema político "desde fuera", al brindar éxito electoral a personajes desconocidos que se constituyen, así, en actores centrales de la vida política del país, como el reciente caso de Ollanta Humala (UPP).

Los analistas señalan que el apoyo a Humala es sobre todo expresión de un sentimiento difuso de aspiración por cambios significativos[18] y de rechazo a los políticos, en tanto éstos encarnan un sistema de privilegios ajeno a las mayorías del país –las mismas razones que llevaron al éxito electoral a Fujimori en los noventa y a Alejandro Toledo en 2001. Su reciente irrupción en las preferencias de voto pareciera indicar que los esfuerzos de renovación de los partidos más institucionalizados son aún insuficientes para garantizarles el éxito electoral y para enfrentar la aparición periódica de nuevos outsiders. Pareciera entonces que es la dinámica electoral, más que los esfuerzos internos de renovación y democratización partidaria –mediatizados por los límites ya señalados–, los que abren el espacio para el surgimiento de nuevos referentes políticos; lo que se replica a nivel regional por el proceso de descentralización, que fomenta el surgimiento o consolidación de liderazgos intermedios en los partidos constituidos, así como nuevos líderes y colectivos políticos.

[18] Mas allá de los resultados de sus gestiones, el éxito electoral de las izquierdas y del PAP en los ochenta, de Fujimori, el noventa y de Toledo, en la última elección, estuvo asociado a mensajes o símbolos de cambio.

En la reciente elección presidencial y congresal, fue el surgimiento de un nuevo referente el que reconfiguró los términos del debate público, y el que permitió que –aun con limitaciones– la pobreza y la exclusión constituyeran un eje de la campaña. Es decir, es la propia dinámica de la acción política –electoral, en este caso– la que estimula el proceso de renovación, o la reelaboración de las propuestas programáticas. El éxito de los esfuerzos de cambio de los partidos va a depender de cómo, y de cuánto, logren éstos mantener su actividad, no sólo orientada hacia lo interno o la gestión pública, sino a la propia actividad política de cara a la gente, más allá de las coyunturas electorales.

En ese sentido, la refundación programática implica un doble esfuerzo: de reelaboración del pensamiento partidario para interpretar los procesos de cambio y construir propuestas consistentes y viables, pero también de diálogo e interacción intensa con la sociedad. Lo programático adquiere sentido no sólo por su consistencia técnica, sino por su capacidad de alimentar los vínculos con quienes se aspira a representar.

### *4.1.2 La reforma del sistema electoral y la legislación sobre partidos*[19]

El sistema electoral y la legislación sobre los partidos establecen el marco institucional del sistema de representación, por tanto configuran el escenario y las posibilidades (o barreras) para que los pobres y excluidos logren tener voz en el sistema político, y puedan representarse a sí mismos o negociar su representación y sus votos; establece, pues, los límites institucionales (o consagra la carencia de los mismos) en la relación entre los electores y los políticos, y por ende, las condiciones en que se negocian votos e intereses, y las posibilidades de reformas significativas.

En el debate sobre la mejora del sistema de representación, en lo referido a la representación parlamentaria, el tema de fondo es la organización del Congreso, que es actualmente unicameral. Un sector de estudiosos y políticos se inclina por este sistema, según criterios de supuesta eficiencia legislativa. Los detractores del unicameralismo argumentan que éste es exitoso en países con menor población, y que la bicameralidad permitiría un sistema de contrapesos políticos que aporta a la

[19] Esta parte se basa en Valladares (2004).

estabilidad jurídica, así como también brindaría un espacio reflexivo en el Senado; añaden que, en nuestra experiencia, las deficiencias en la función legislativa de la cámara única se expresa en el alto número de leyes observadas por el Ejecutivo.

Una estructura bicameral del Parlamento permitiría fortalecer su capacidad de control del gasto público, mejorar la calidad de la discusión sobre el presupuesto y hacer uso de los mecanismos de aprobación de que dispone el Legislativo –que ahora es más nominal–, lo que lo consolidaría como un poder estatal con la capacidad real de contrapesar al Ejecutivo. Adicionalmente, la ampliación del número de representantes –más allá de la discusión sobre el gasto que implica su funcionamiento, factor impopular ante la opinión pública– puede fortalecer el sistema de representación y permitir un mejor espacio para la consolidación de nuevos liderazgos políticos, especialmente regionales, contribuyendo así a la renovación política.

Esta discusión trae aparejada la necesidad de definir la circunscripción electoral en el país: es decir, si se mantiene el sistema de distrito electoral único, o si se establecen diversas circunscripciones. En el caso de contar con dos cámaras, hay consenso en mantener el sistema de distrito múltiple –con el que se eligió al actual Congreso– para la Cámara de Diputados o Cámara Baja. No obstante, persiste el debate sobre la cámara de senadores: mientras unos se inclinan por su elección a través de un distrito electoral único, otros proponen la elección de representantes en función de representaciones regionales, pues señalan que la elección por distrito único favorece la persistencia de núcleos de dirigentes limeños en dichos cargos.

Está también planteado el tema de las características de los distritos electorales: un sector sostiene la necesidad de que éstos sean uninominales, posición que es rebatida por los partidarios de un sistema plurinominal, con el argumento de que en el país no es viable un régimen bipartidista.[20] Un problema vigente está referido a la proporcionalidad de la asignación de escaños. La fórmula actual, por un lado, no permite una adecuada representación de las minorías (en los concejos municipales), y en el caso de los consejos regionales no logra expresar adecuadamente la

[20] Un aspecto no abordado suficientemente es el referido a la pertinencia y viabilidad de las actuales circunscripciones políticas. El Perú se divide en departamentos, provincias y distritos, y están en proceso de conformación las regiones. En comparación a otros países de la región y en proporción a nuestra población, tenemos un número particularmente alto de circunscripciones políticas.

relación entre votos y puestos obtenidos: en tanto el presidente y vicepresidente regionales son elegidos por votación general a nivel departamental, los consejeros tienen representación provincial y su número se asigna premiando a la mayoría.

Finalmente, en lo referido a las formas de candidatura y de votación, está en discusión si se mantiene el sistema de voto preferencial o si se opta por una lista cerrada. El voto preferencial, de acuerdo a sus promotores, permite al ciudadano expresar sus preferencias por encima de las decisiones de las cúpulas partidarias; pero sus críticos observan que debilita la institucionalidad partidaria y fomenta el transfuguismo político.[21] Adicionalmente, fue materia de discusión la imposición de una valla electoral, recientemente aprobada por el Congreso. Ésta fue una de las pocas reformas aprobadas, pues la propuesta de un código electoral, que unifique la normatividad y permita superar la dispersión, no fue aprobada por el Legislativo, pese al aparente consenso que se había logrado previamente entre partidos e instituciones vinculadas al tema. En cambio, sí se logró la promulgación de la LPP, que entre sus principales disposiciones estableció los requisitos de inscripción (número de firmas y de comités), y mecanismos de democracia interna y de fiscalización sobre las finanzas partidarias.

Sin embargo, la expectativa de disminuir en base a este marco normativo el número de partidos, como un paso hacia la consolidación de un sistema de partidos, aún no se ha logrado. En las elecciones presidenciales de 2006 compitieron veinte candidatos –incluso luego de las renuncias de algunos más–, número de postulaciones que no se esperaba tras la aprobación de la valla electoral que exigía la obtención de un 4% de los votos para mantener la inscripción. Si bien de las 7 organizaciones que lograron representación en el Congreso, 4 se presentaron como alianzas políticas, éstas no lo son en el sentido pleno, pues se articulan en torno a un referente principal: partidos o líderes.

Los partidos han cumplido con el requisito de realizar procesos de elección interna, lo que evidencia un esfuerzo de adaptación a la nueva legislación, aunque

[21] 27 congresistas (el 22,5% de los representantes) cambiaron de bancada en los últimos cinco años, sólo dos de ellos separados por sus organizaciones (Transparencia, 2005).

reproduciendo algunas prácticas –como la presentación de listas únicas– que todavía expresan lo inicial de estos esfuerzos. De acuerdo a Transparencia (2006 y 2006), los partidos han cumplido con aspectos formales (reglamentos, autonomía de órganos electorales), pero se presentaron también situaciones irregulares de diversa importancia y, en el caso de las elecciones indirectas, no existen elementos suficientes para acreditar la representatividad de los delegados. Una observación significativa está referida a los costes electorales, cuyo monto se constituye en una barrera para la participación en los procesos internos. La observación más significativa corresponde a la autoridad electoral, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), cuyas normas internas son insuficientes para calificar adecuadamente la idoneidad de los procesos electorales internos.

Otro aspecto en discusión está referido a los movimientos regionales, que han criticado el que la legislación no les reconozca la potestad de participar en procesos electorales nacionales. Éstos argumentan que su importancia es significativa, en tanto en las elecciones regionales de 2002 los partidos nacionales ganaron en 16 regiones[22] y en las otras 9, partidos regionales. Sobre la transparencia financiera, la inexistencia de mecanismos efectivos de exigibilidad y de sanción limita aún el cumplimiento efectivo de las normas establecidas. De acuerdo a Transparencia (2006), en estas elecciones no se ha presentado una correlación entre inversión en publicidad y éxito electoral. Por otro lado, del total de los aportes declarados (Transparencia 2006), el 25% lo constituyen aportes de los propios candidatos y, salvo los casos del PAP y Perú Posible (PP), en todas las otras organizaciones los diez principales aportantes, individuales e institucionales, financiaron más del 50% de los gastos de esta campaña electoral.

El acceso a recursos financieros sigue siendo un factor determinante en la designación de las candidaturas; y no sólo mediatiza los esfuerzos de democratización interna de los partidos, sino que constituye una barrera significativa para promover la representación de las poblaciones pobres y excluidas por sus propios líderes.

[22] En doce regiones triunfó el PAP y en otras cuatro, Perú Posible, Somos Perú, el FIM y el Movimiento Nueva Izquierda.

### *4.1.3 Los partidos y las elites*

En el caso de las relaciones entre las elites y el Estado, la democracia peruana aún no deja atrás algunas características de lo que Jorge Basadre denominó la "república aristocrática": un ordenamiento legal republicano pero superpuesto a una sociedad con una estructura estamental organizada en función de privilegios de origen y de la condición étnica de quienes se identificaban a sí mismos como "blancos", que excluía de la condición de ciudadanos a las mayorías para beneficiar el modo de vida y los negocios de los sectores dominantes.

Los procesos de movilización social y económica han impuesto cambios parciales en la sociedad. El acceso a la educación superior y el éxito en los negocios han posibilitado el ascenso de status de nuevos sectores sociales. La articulación al mercado y las migraciones han contribuido a integrar parcialmente la sociedad, a hacerla más cetrina y mestiza: el racismo se ha convertido en una actitud políticamente incorrecta, por lo menos en la esfera pública.[23]

No obstante, la lógica de privilegio se sigue reproduciendo, en la medida en que la exclusión y la pobreza persisten,[24] no se ha institucionalizado un Estado democrático como factor de construcción de la ciudadanía y el crecimiento económico beneficia a un sector muy reducido. En un sistema en donde el establecimiento de vínculos poco transparentes con el poder ha sido siempre la norma,[25] no es de extrañar que la participación directa de las élites empresariales en proyectos políticos que las expresaran haya sido más bien excepcional:[26] la inoperancia de la Ley de

---

[23] La palabra "cholito", según la entonación y el contexto, puede tener una connotación afectiva, compasiva, o sin diminutivo ser utilizada como descalificación del destinatario, o insulto. Es significativo que los partidos no asuman el problema del racismo como un elemento central en sus propuestas. Esta actitud explica, por ejemplo, las resistencias a asumir las recomendaciones de la CVR, en tanto la mayoría de víctimas de la violencia política durante el período 1980-2000 son de origen étnico andino o amazónico, lo que revela las fracturas de la sociedad peruana.

[24] De acuerdo al Latinobarómetro, el Perú es uno de los países donde más ciudadanos creen que el Estado se organiza para beneficiar a unos pocos.

[25] Los videos de Vladimiro Montesinos han registrado de manera excepcionalmente bochornosa la naturaleza de estas relaciones: compra de medios de comunicación, arreglos judiciales o expedición de normas para favorecer a negocios particulares.

[26] El caso del Frente Democrático (FREDEMO), liderado por Mario Vargas Llosa en los noventa, y su corta vida, son muy ilustrativos. Una de las experiencias históricas más importantes, en este sentido, es la del Partido Civilista que lideró Pardo en el siglo XIX; a inicios del siglo XX, el Partido Nacional Democrático, liderado por Riva Agüero y Víctor Andrés Belaúnde, fue otra experiencia que intentó expresar un proyecto modernizador.

Gestión de Intereses, que intentaba formalizar la actividad de los lobbies, es una muestra de la poca voluntad de institucionalización en este sentido.[27]

En todo caso, los alineamientos "políticos" de las elites económicas, y sus diferencias, se han expresado en la esfera gremial: p. ej., los exportadores de la Asociación de Exportadores del Perú (ADEX) y los industriales en la Sociedad Nacional de Industrias (SNI). Finalmente, la influencia directa en los medios de comunicación, la aparición pública de sus representantes gremiales, o bien espacios ya institucionalizados como la Conferencia Anual de Empresarios (CADE), son algunos de los mecanismos que les permiten influir en la dinámica política, sea para generar opinión pública o bien para presionar a los actores del sistema político en uno u otro sentido.

Las FFAA y la Iglesia católica también han expresado diferencias en torno a los proyectos políticos. En los noventas, al Plan Verde de las FFAA le siguió paralelo el desplazamiento de sectores "progresistas" al interior de la iglesia, motivado por el Opus Dei y el Sodalitium. Hoy, católicos conservadores mantienen posiciones importantes y buscan fortalecerse en la escena pública como referentes políticos: la discusión relativa a las políticas de población es, por ejemplo, uno de sus temas recurrentes.

El Perú se enfrenta a un proceso de cambio de larga duración. No hay aún suficientes fundamentos para afirmar si los esfuerzos de fundación de nuevos referentes, o de renovación programática y orgánica de los partidos, serán suficientes para convencer a los ciudadanos, para confluir con sus aspiraciones de cambio. Lo cierto es que los partidos que antaño lograron consolidarse, fueron aquellos que sintonizaron con nuevos sectores sociales y sus aspiraciones de reforma en períodos de cambios significativos: el PAP en los treintas, y AP y la Democracia Cristiana (de la que se desprendería luego el PPC) entre los cincuentas y sesentas.[28] Por eso, hoy, en un contexto polarizado ideológicamente y donde se ha arraigado una valoración positiva de "lo popular" en el imaginario político, el PPC hace un esfuerzo por

[27] La ley establece un registro de lobbistas y la publicidad de sus actividades. Ninguna de esas disposiciones se ha cumplido. Las elites empresariales se han vinculado al Estado con una lógica patrimonialista: tienen mecanismos y vínculos directos con la alta burocracia y los políticos. Hacer este vínculo transparente evidenciaría esta relación; y no tienen interés en que esto ocurra.

afirmar su identidad democristiana para diferenciarse del pensamiento "liberal" y de derecha; así, también, algunos actores políticos sacan a relucir los lazos familiares de personalidades de la izquierda con las elites económicas, como mecanismo de descalificación de su actuación pública.

La voluntad de acción política, por lo menos en el sector de ciudadanos que opta por la militancia de manera seria –es decir, de aquellos que no aspiran a ganarse la lotería política como nuevos outsiders, para luego apropiarse de las arcas públicas–, requiere incorporar una comprensión profunda de lo que sucede en el país. Con las limitaciones que se pueden apreciar hoy, en el pasado reciente los referentes ideológicos ayudaron a los partidos a construir un diagnóstico de los problemas del país, alimentaron sus propuestas programáticas y les permitieron construir una identidad partidaria; ello se expresó como voluntad colectiva y capacidad de acción, de encuentro con los ciudadanos.

Un sector importante de la opinión pública percibe el poder político como un sistema de privilegios caracterizado por la ineficacia o la poca voluntad en la gestión de reformas sociales importantes. Este tipo de percepciones en los ciudadanos sólo podrá ser revertido si los partidos, además del importante esfuerzo de renovación interna que están desplegando, orientan también sus esfuerzos a recoger las demandas urgentes de la población y a ganar, en ese sentido, un mayor arraigo popular.

Vale la pena subrayar que la retórica con referencias al nacionalismo y a lo "andino" o "indígena", y a los excluidos, ha sido uno de los factores que sustentó el "fenómeno Humala". Desde tiempo atrás, el periódico denominado "Ollanta", y dirigido por Antauro Humala, desplegó una intensa campaña proselitista en torno al "etnocacerismo".[29] Si bien Ollanta Humala –hermano de Antauro y el nuevo *outsider* exitoso– se ha diferenciado públicamente de esta propuesta, es innegable que se benefició con las adhesiones suscitadas por el discurso de su hermano.

---

[28] En ambas coyunturas surgieron también referentes de izquierda: el Partido Socialista (luego Comunista), en paralelo al PAP, y la nueva izquierda en sus distintas vertientes en los sesentas.

[29] Un discurso que articula una reivindicación fanática de elementos de la cultura andina con un discurso "patriótico", en un sentido castrense, y que cobraba especial virulencia en su rechazo a los capitales extranjeros (especialmente chilenos y norteamericanos), reivindicaba la hoja de coca. Asimismo, hacía apología de ideas, por decir lo menos, desmesuradas, como la autarquía económica, el control estatal de los hijos o el fusilamiento masivo de corruptos y "traidores".

### *4.1.4 Los actores en juego*

La desconfianza de la población respecto de la actividad política, la debilidad de la institucionalidad pública y las propias carencias de los partidos, han contribuido a mermar su capacidad de acción en el terreno de las políticas y las reformas. La capacidad de acción de los líderes y autoridades depende más que de la solidez de las estructuras partidarias, de la imagen pública que logren construir. Con diferencias de escala, esto ocurre en todos los niveles de gobierno. Los medios de comunicación y la acción de periodistas con cierto arraigo público, son factores relevantes en la configuración de la agenda política, por tanto pueden constituirse como aliados de las reformas o bien como obstáculos significativos.

Los medios de comunicación, especialmente la televisión, tienen una agenda propia, sea ésta parte de grupos empresariales o de actores económicos: la publicidad estatal (además de la electoral) y sus obligaciones tributarias constituyen tópicos relevantes en la definición de su relación con el Estado y, por ende, con los políticos. La desarticulación de mecanismos institucionalizados de vínculo entre los políticos y la población ha contribuido al incremento de la importancia del rol de estos medios en la acción política, más aún en las campañas electorales. Pese a las evidencias de vínculos corruptos de medios de comunicación con el poder político durante los noventas, no se han realizado cambios normativos que permitan la mejora de esta situación. Al respecto, está en debate cuáles deben ser los mecanismos de regulación de un bien público como la información frente a la libertad de prensa, de un lado; del otro lado, se inquiere cuáles deben ser éstos frente a los intereses empresariales.

Gremios y líderes empresariales recurren también a los medios de comunicación para posicionar sus puntos de vista y sus propuestas, pero, en realidad, su principal mecanismo de influencia es el acceso directo a autoridades y altos funcionarios. Éste es también el principal mecanismo de acceso al poder de las grandes empresas, que recurren al espacio mediático sólo de manera excepcional, como en el caso de las empresas mineras en situaciones de conflicto con comunidades. Junto a ellas, los organismos multilaterales son otro de los poderes fácticos más significativos en la organización de la agenda de las políticas públicas.

De otro lado, requieren una mención especial los técnicos altamente calificados –generalmente sin militancia partidaria–, que han incrementado la importancia de

su rol. Su ubicación en las representaciones de organismos multilaterales, en niveles de alta dirección del aparato estatal o en la institucionalidad de la cooperación al desarrollo (pública y privada), los dota de capacidad de decisión tanto en el diseño como en la implementación de las políticas, en tanto entre sus atribuciones figura la asignación de recursos financieros y no financieros.

En torno a la cooperación internacional para el desarrollo se ha construido una red de instituciones que ha ganado importancia en los últimos años. Las entidades de cooperación interactúan tanto con el sector público como con las instituciones privadas de desarrollo, y han logrado constituir diversas redes y espacios de coordinación temática que desarrollan estrategias de incidencia. Las instituciones privadas de desarrollo cuentan con vínculos y capacidad de influencia entre los sectores sociales que participan de sus proyectos. Sin embargo, aún cuando algunas instituciones han logrado construir un espacio de influencia en la opinión pública, ésta es aún limitada por la multiplicidad de sus agendas. Si bien espacios como la Conferencia Nacional de Desarrollo Social (CONADES) constituyen ámbitos importantes de presentación y debate de propuestas, no son un factor relevante para la definición de la agenda pública. Asimismo, los gremios de trabajadores y las organizaciones sociales son otros de los actores que influyen en la agenda política. Como ya señalamos más arriba, su dispersión y limitada representatividad son los factores principales que limitan su actuación, aún cuando mantienen cierta capacidad de movilización de sus afiliados como principal mecanismo de presión.

Todos los actores mencionados –a excepción de los organismos multilaterales– participan del Acuerdo Nacional, cuyas políticas y matrices constituyen un factor clave de consenso. Este espacio ha logrado institucionalizarse, pese a que los acuerdos alcanzados no han sido implementados como políticas de gobierno. La amplitud de las políticas propuestas las ubica en un horizonte de mediano y largo plazo, y las experiencias de acuerdo de corto plazo son aún insuficientes.

Las FFAA y la Iglesia católica juegan un rol protagónico en la vida política del país. En los años ochenta, con la implementación de zonas de emergencia y comandos político-militares, los oficiales concentraron mayor poder que las autoridades electas, y tuvieron la responsabilidad de la conducción de las acciones del Estado. Actualmente, sus demandas tienen una influencia significativa en la discusión de la

asignación de fondos públicos. La Iglesia, por su parte, no tiene una participación homogénea. Hay miembros del clero e instituciones vinculadas a ella que participan en la implementación de programas sociales y en la defensa de los derechos humanos, mientras que algunos sectores de la jerarquía, vinculados a posiciones conservadoras, tienden de manera sistemática a tomar posición en el debate político.

Finalmente, en el medio académico, algunas universidades, centros de investigación y los profesionales que trabajan en ellas, han logrado establecer mecanismos de financiamiento que les permiten una actividad de investigación sostenida sobre políticas públicas, con especial énfasis en las políticas sociales y económicas. Los resultados de esas investigaciones constituyen las principales fuentes de referencia en los debates sobre la situación de la pobreza, y el desempeño de los programas y políticas sociales. Enfrentan, sin embargo, el problema de las limitadas fuentes de financiamiento para la investigación, y si bien están posicionadas ante los tomadores de decisiones, su articulación con las organizaciones políticas es aún inicial.

## 4.2 Obstáculos para la implementación de reformas

Si bien las acciones que tomen los partidos en su tarea por repensar su rol de intermediación con la sociedad son fundamentales para echar a andar reformas de largo aliento en el tema de la pobreza y la desigualdad, la permanencia de formas institucionalizadas de hacer política y de gestionar los asuntos públicos no comprende solamente al sistema de partidos. El fenómeno de la pobreza es complejo y multidimensional, como lo es también el tratamiento estratégico y el diseño de políticas públicas dirigidas a combatirla. Por tanto, los factores que propician u obstaculizan tendencias favorables en la lucha contra la pobreza, tienen que ver no sólo con problemas de diagnóstico y diseño estratégico, sino también con la forma en que opera (formal e informalmente) el Estado y el sistema político.

### *4.2.1 En los partidos políticos*

*Un discurso genérico sobre las políticas de superación de la pobreza y la tendencia a la lógica de "soluciones inmediatas".* El horizonte inmediato no sólo se impone en el discurso de los partidos y sus líderes, sino también en la ejecución de iniciativas de política, las que no expresan una comprensión de la pobreza como un resultado sistémico.

La carencia de cuadros especializados en políticas públicas –y en un número importante– para la implementación de reformas, no sólo a nivel de "alta dirección" sino en instancias intermedias, es una de las mayores debilidades de los partidos.

A pesar de que la alta rotación de profesionales en el sector público no contribuye a la institucionalización del servicio, es probable que ésta se mantenga mientras no se implemente una reforma profunda del aparato estatal. En esas condiciones, el déficit de cuadros para la implementación de las reformas es uno de los escollos que enfrentan los partidos, tanto a nivel nacional como regional, lo que en muchos casos es resuelto al encargar la responsabilidad de conducir determinadas áreas de política a profesionales, por su condición de militantes y no por ser especialistas en gestión pública en esas áreas: la experiencia profesional de un médico o un profesor, por ejemplo, no necesariamente lo califica para dirigir las políticas sectoriales correspondientes.

En estas condiciones, a las carencias de diagnósticos y propuestas adecuadas para atender la complejidad de la pobreza, se añaden los límites de un Estado pobre y poco eficiente, y las demandas inmediatas de la población. Los políticos en puestos de autoridad se enfocan, entonces, en medidas que les permitan mantener una imagen pública ejecutiva ("hace obra") para mantener una relación adecuada con sus electores, antes que en fomentar procesos cuyos resultados no podrán ser apreciados en plazos cercanos. Esto se aprecia en la reciente campaña electoral, en la que si bien la dinámica del debate y la polarización forzaron la incorporación de precisiones orientadas a atender demandas como derechos laborales o mejoras en la recaudación tributaria, se abundó más en la oferta de medidas de corto plazo (como la restricción de gastos en remuneraciones a autoridades) y no en desarrollar propuestas necesarias para las reformas de más largo aliento. En estas condiciones, por ejemplo, la viabilidad de decisiones que afecten intereses de los grupos económicos vía una reforma tributaria, se torna incierta.

*Tensión entre la institucionalización de los partidos, por un lado, y la reproducción de la "cultura política" partidaria, por el otro.* La limitada institucionalidad partidaria hace que la importancia política de las organizaciones dependa de la imagen pública de sus líderes y de la capacidad de éxito en la adhesión de los ciudadanos a sus figuras. Del mismo modo, las limitaciones de prácticas democráticas internas y la debilidad de las

estructuras económicas, sumadas a una insuficiente transparencia en materia financiera, bloquean procesos de renovación y consolidación de nuevos liderazgos, y neutraliza los mecanismos legales estatuidos con ese fin.

*Desarticulación entre los esfuerzos de renovación orgánica y programática, de un lado, y las estrategias de articulación a actores, sectores y procesos sociales específicos, del otro.* Si bien la esfera de la política remite a las nociones de lo público y el bien común, las recientes elecciones ratifican la necesidad de que los partidos expresen también los intereses específicos de los ciudadanos. El riesgo de esta opción es tender a la reproducción de una lógica de adhesiones estamentales que no permita la articulación de intereses y sectores diversos.

En esas condiciones, la renovación orgánica y programática de las organizaciones políticas requiere articularse a esfuerzos de inserción social en territorios, poblaciones y sectores sociales concretos, y no sólo promover esfuerzos de movilización de la opinión pública propios de las coyunturas electorales.

*Debilidad de los órganos electorales para fiscalizar y exigir el cumplimiento de disposiciones establecidas por las normas.* El JNE y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), aun cuando han mejorado notablemente su desempeño como autoridades electorales, no logran las condiciones institucionales adecuadas para hacer cumplir las disposiciones legales. En el período reciente, el ejemplo más saltante es el número de militantes e instancias de base (comités) exigido para el reconocimiento legal de un partido político: en un contexto de descreimiento ciudadano hacia la política, la existencia de tantos partidos con los comités y militantes legalmente exigidos parece poco verosímil. Lo mismo ocurre con los mecanismos de control de procesos como las elecciones internas, o una adecuada supervisión de las finanzas partidarias.

### *4.2.2 En el Poder Legislativo*

*Débil relación entre los partidos y las bancadas.* Por su propia naturaleza, el Congreso de la República podría constituirse en un espacio de negociación y pacto político en pro de este tipo de reformas. Sin embargo, la experiencia congresal actual muestra que los incentivos para una actuación pública centrada en la exposición mediática,

lo restringido del servicio parlamentario y de los sistemas de soporte de la acción legislativa, y la insuficiencia de procedimientos rigurosos para frenar iniciativas intrascendentes, no permiten impulsar esfuerzos más decididos en este sentido.[30]

*Presupuesto.* Además, las limitadas atribuciones del Congreso para la discusión y modificación del presupuesto de la República, así como la carencia de recursos para el debido cumplimiento de sus funciones de control público, constituyen un límite para hacer de este poder del Estado un espacio idóneo para la construcción de consensos en pos de la reforma.

### *4.2.3 En el Poder Ejecutivo*

*El nivel desigual de desarrollo y profesionalización de la burocracia estatal.* Existen sectores que, luego de las reformas de los noventa, mejoraron sustantivamente sus niveles de desempeño y eficiencia. Sin embargo, en otros sectores, la calidad de atención y la eficacia del servicio público son todavía deficitarios. Del mismo modo, existen marcados contrastes entre la calificación de los funcionarios con niveles de dirección, y los funcionarios intermedios y trabajadores, situación que se agudiza en el interior del país. La inexistencia de un escalafón y una carrera pública no estimula la calificación de los servidores públicos, que son los principales encargados de la implementación de cualquier iniciativa.

*Un limitado desarrollo de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, que fomenta prácticas de corrupción y en función de intereses privados.* Cabe resaltar la existencia de grupos de interés al interior del propio Estado, con agendas propias respecto de la asignación de los fondos públicos, como el caso de las FFAA o el Poder Judicial. La postergación sistemática de una reforma integral del Estado es, también, un mecanismo de reproducción de este entramado de intereses.

*El centralismo.* La diversidad de escenarios económicos, sociales y culturales, dificulta la implementación de políticas homogéneas a nivel nacional. Esta situación suele tornar también insuficientes los diagnósticos existentes y constituye un obstáculo

---

[30] Véase NDI (2005).

para la obtención de información relevante y necesaria para la toma de decisiones. A esto se contrapone un aparato estatal (y una estructura económica) altamente centralizado, cuya principal referencia para el diseño de normas y procedimientos es la ciudad de Lima.

*La acción estatal tiende a ser sectorial, mientras que la pobreza requiere una intervención sistémica.*[31] Más aún, la indefinición de atribuciones y competencias lleva a la duplicación y cruce de campos de acción. A ello se suman los problemas de calidad y cobertura de los sectores sociales, que traban el desarrollo de capacidades y bloquean las oportunidades para los pobres. En el caso específico de los programas sociales, su dispersión e ineficiencia constituye uno de los principales obstáculos.

*Reformas electorales aún insuficientes para resolver adecuadamente los problemas de representación.* El proceso de reformas ha logrado algunos avances importantes; la LPP y el desempeño de la ONPE y el JNE en las elecciones, son una muestra de ello. Sin embargo, la carencia de un marco normativo homogéneo sobre elecciones (esto es, un código electoral), por ejemplo, hace aún posible que las urgencias coyunturales o el cálculo de los partidos modifiquen aspectos clave de la legislación, en función de sus intereses y en detrimento de los esfuerzos por institucionalizar el sistema de partidos y la representación.

Del mismo modo, el bloqueo de la discusión de la reforma del Parlamento y las insuficiencias en los mecanismos de representación en gobiernos regionales y locales, son la agenda pendiente a abordar.

### *4.2.4 Ausencia de consenso: entre el crecimiento y la agenda a favor de los pobres*

El proceso de crecimiento económico que concentra sus beneficios en los sectores de altos ingresos y que, por ende, agudiza las condiciones de desigualdad y exclusión, constituye un obstáculo para construir las condiciones de credibilidad y estabilidad

[31] De acuerdo con Iguíñiz, una de las características de las iniciativas de política contra la pobreza consiste en abandonar el terreno de las políticas públicas y más bien discutir el modelo económico; pero también incorporar, a la gestión pública, la lógica de los proyectos de desarrollo.

política necesarias para la implementación de reformas a favor de los pobres. En ese marco, no existe consenso respecto de la estrategia que deben seguir las reformas de lucha contra la pobreza. Además del debate entre priorizar el crecimiento o enfatizar medidas destinadas a garantizar la redistribución de beneficios, el incremento de capacidades y los derechos de los pobres y excluidos, existen vacíos de diagnóstico y de propuestas de política concreta que puedan brindar puntos de referencia para su implementación; prioridades en la asignación del presupuesto, metas específicas de mejora de las condiciones de vida de sectores específicos, mecanismos para operativizar las reformas necesarias en el sector público, entre otros temas, son algunos de los problemas que requieren ser abordados.

A pesar de que en los últimos años se han realizado avances, como el Acuerdo Nacional y la MCLCP, su relevancia es más significativa como espacios de diálogo antes que como instancias que posibiliten decisiones y acciones políticas comprometidas con los pobres. Si bien en la coyuntura electoral se ha configurado una tendencia hacia la afirmación y consolidación de una agenda política redistributiva, la baja inserción de los partidos en la sociedad y la fragilidad de sus vínculos con la sociedad, puede permitir a los poderes económicos mediatizar este proceso, con el consecuente desencuentro entre las demandas de la ciudadanía, los compromisos de los partidos y las reales posibilidades de cambio.

Otros espacios de participación nacional y subnacional significan también un avance importante, pero se requiere una mayor presencia y compromiso de los actores políticos con éstos, así como el fortalecimiento de la legitimidad y representación de los actores sociales participantes, para avanzar del diálogo al acuerdo y a la implementación.

### *4.2.5 El juego del poder: las elites y los actores sociales*

La dispersión programática y orgánica de las organizaciones sociales no les permite a éstas construir una perspectiva común de sus intereses, lo que dificulta su capacidad de negociación efectiva de las políticas. La debilidad del lazo de los partidos con estos sectores tampoco contribuye a la adecuada representación de sus intereses. En el caso de los organismos de promoción del desarrollo, que han pasado a jugar un rol mayor en la configuración de la agenda pública, su elevada dependencia de

los fondos de la cooperación internacional limita su autonomía y la organización de una agenda propia. El desarrollo de iniciativas de vigilancia ciudadana, así como las orientadas al fortalecimiento de la gestión pública y los espacios de acción pública constituyen un avance, pero no logran aún la extensión requerida.

La orientación de las políticas en función de la capacidad de presión de grupos de interés constituye también un riesgo. Reformas significativas de los programas y sectores sociales probablemente enfrentarán resistencias de parte de la población beneficiaria o de sectores organizados afectados por las mismas (como es el caso del sindicato de docentes o de las organizaciones de mujeres). La débil legitimidad de la institucionalidad estatal y la precariedad de las mayorías políticas no contribuyen a brindar, a autoridades y funcionarios, el respaldo político suficiente. A ello se añade la inexistencia, o marginalidad, de corrientes de opinión que promuevan una agenda más allá de intereses corporativos particulares, y que así permitieran incorporar la perspectiva del bien público (y pasar, p. ej., de la demanda salarial a la discusión de la reforma de la educación pública).

Una situación similar, pero desde una perspectiva opuesta, se aprecia en el caso de los grupos de poder económico: esto es, la extensión de prácticas de gestión de intereses poco transparentes, orientadas a preservarlos y a neutralizar iniciativas de reforma que afecten la estructura de la legislación tributaria, o que promuevan prioridades de política orientadas a consolidar sus intereses empresariales inmediatos. Cabe subrayar, en ese sentido, la mediatización del debate público en función de estos intereses, a partir de su influencia determinante en los medios de comunicación. Más allá de los resultados electorales, la parcialización de los medios de comunicación durante la campaña electoral reciente es una muestra de la capacidad de éstos para configurar los términos del debate.

No se trata ya solamente de que, tras una lógica empresarial, los medios de comunicación contribuyan a diluir la discusión de fondo en aras de la noticia de impacto, sino de su capacidad para visibilizar o invisibilizar uno u otro tema. Por ejemplo, en la reflexión y el análisis sobre las causas y condiciones de la exclusión (no sólo económica, sino cultural y social), no se presta suficiente atención al hecho de que la sociedad peruana vive aún los efectos de un conflicto armado interno, ni se brinda la atención que requerirían las recomendaciones de la CVR.

## 5. RECOMENDACIONES

El desencuentro entre la población y la política –al que hemos hecho alusión a lo largo de este documento– está relacionado con el desencuentro entre las transformaciones sociales y los sistemas de representación. Éstos no han logrado incorporar –sino de manera parcial y marginal– a representantes de los sectores emergentes de las esferas económica y social en las últimas décadas. Procesos de cambio significativo en la sociedad peruana actual, como la migración y el desarrollo de economías emergentes, no aparecen en la reflexión de los líderes entrevistados. Estas carencias explican en parte el surgimiento de *outsiders* con éxito electoral.

Los niveles de desigualdad y exclusión no permiten construir las condiciones de estabilidad, confianza y respaldo político, necesarios para la implementación de reformas. Un sector opina que se requiere crecer más para lograr mejoras significativas en el empleo y la distribución de los beneficios, pero sus críticos argumentan que aquél es un modelo de crecimiento ineficiente, pues se basa casi exclusivamente en la exportación de materias primas, sin políticas redistributivas y altamente dependiente de la evolución de los precios internacionales.

Los partidos políticos coinciden en suscribir un marco de políticas macroeconómicas común, e identifican áreas similares de acción prioritaria (salud, educación, alimentación, programas sociales, empleo, reforma del Estado). Las principales diferencias están referidas al rol del Estado en la implementación de políticas de redistribución, las prioridades y orientación de las reformas tributarias, y las políticas de promoción sectorial y la protección de los derechos de los trabajadores. Algunas organizaciones propugnan una participación más activa del Estado en la economía y, esta propuesta, a juzgar por los resultados electorales, ha logrado calar en un segmento significativo de la ciudadanía.

Un límite de las propuestas de los partidos es que tienen todavía un carácter marcadamente enunciativo, o se inclinan a propuestas de "medidas concretas" que no necesariamente son consistentes con la reflexión sobre la profundidad y complejidad del problema. El establecimiento de metas específicas, en especial las referidas a la asignación de recursos públicos e indicadores de logro, puede facilitar el diálogo y la construcción de acuerdos.

Se han logrado construir instrumentos de política (como los contenidos en el Acuerdo Nacional) que expresan consensos de actores políticos y gremiales. Asimismo, existen importantes espacios de diálogo y encuentro entre autoridades, funcionarios y representantes de la sociedad civil, como la MCLCP, los diversos consejos sectoriales (del trabajo, de educación, de salud, etc.) y los CCR y CCL, que contribuyen a acercar a los ciudadanos a las definiciones de política pública. Se requiere fortalecer la representatividad de los participantes y el carácter vinculante de estos espacios.

### *5.1 Fortalecer la capacidad de los partidos para representar a los pobres*

No existen mecanismos de representación suficientes y adecuados que expresen la voz de los pobres. La fragmentación del escenario social no contribuye a dotarlos de una presencia en la discusión pública. Los movimientos y la protesta social expresan demandas parciales, y su capacidad para incidir en los procesos de definición de las políticas públicas no es determinante.

Las experiencias que lograron arraigo en la población (las izquierdas, el PAP y AP) realizaron un significativo esfuerzo de vinculación directa con las poblaciones a las que aspiraban a representar, con especial énfasis en la población pobre.[32] Pese a la significativa importancia de la opinión pública y la acción mediática para la construcción del espacio de lo político y las representaciones, se requiere que los partidos tengan la capacidad de vincularse con los actores sociales de manera sostenida, no sólo como episódicos actos de campaña. Para la reconstrucción del sistema de representación resulta insuficiente una acción partidaria orientada a ser sólo "maquinarias electorales". Los partidos requieren expresar la diversidad cultural, étnica y social del país, esforzarse por que la práctica política y las formas organizativas no reproduzcan la lógica de la exclusión.

[32] Para un balance de las propuestas de la izquierda en estas elecciones, véase el Anexo 2.

Para ello se debe:

- Elaborar e implementar iniciativas que les permitan articularse orgánicamente con sectores sociales específicos, según propuestas de reforma consistentes.
- Incrementar su presencia en los diversos espacios de participación, especialmente a nivel local y regional.
- Desarrollar capacidades de construcción partidaria en "bases", así como establecer alianzas en función de la construcción de las condiciones políticas necesarias para la implementación de las reformas propuestas, con un claro sentido de la prioridad.
- Mejorar los mecanismos de democracia interna, el control y la transparencia en el manejo de las finanzas partidarias, para eliminar las barreras que bloquean los nuevos liderazgos partidarios. De la misma forma, propender a que los propios pobres y excluidos accedan a la condición de líderes políticos, puede permitir superar las distancias entre representantes y representados.
- Fortalecer la capacidad propositiva y de gestión de políticas públicas de los militantes, en distintos niveles. La acción política no puede ser entendida sólo como el activismo militante. Se requiere que los partidos mejoren la comprensión de las dinámicas sociales y económicas del país, y que construyan un balance adecuado entre la reflexión de largo plazo y las medidas concretas.
- Un paso en ese sentido son los espacios de encuentro entre intelectuales y líderes políticos. Es necesario pasar de las experiencias centradas en los aspectos informativos o de debate de posiciones, e impulsar acciones orientadas a fortalecer comunidades de trabajo entre intelectuales y cuadros partidarios, sostenidas en el tiempo. Generar dinámicas de colaboración es un aporte a la calificación de los militantes y un primer paso para la implementación de *think tanks* en los partidos.
- Adicionalmente, se requiere construir o fortalecer la autoridad del partido frente a los representantes electos. La estructura partidaria no puede diluirse en la estructura pública ni los dirigentes que asumen cargos públicos, desplazar a los líderes orgánicos partidarios. Ello requiere partidos fuertes y con capacidad de atender a las necesidades de los dirigentes con responsabilidades en la función pública; pero, también, autonomía para ejercer el control sobre su desempeño. Si seguimos las lecciones recientes de la política en el país, habría que subrayar qué políticas expresas de austeridad y transparencia son indispensables para reconstituir la confianza entre representantes y autoridades.

### *5.2 Financiar la política y controlar la influencia del dinero en la política*

Establecer por ley una asignación de fondos públicos a los partidos en función de los votos obtenidos ha sido un paso importante,[33] lo mismo que los límites a los aportes particulares y de empresas, y las normas de publicidad de las finanzas partidarias. Están en discusión otros temas, como la limitación o exclusión de la propaganda electoral en medios de comunicación –especialmente televisivos. Si bien es cierto que no existe evidencia que demuestre que la limitación de la propaganda electoral disminuya los costos de campaña, se requiere establecer mecanismos que garanticen condiciones equitativas de difusión de las diversas propuestas partidarias.

El financiamiento de la política no sólo implica dinero para las campañas. Es fundamental lograr fondos para el funcionamiento partidario cotidiano, para el desarrollo de propuestas y la calificación de los militantes. Junto a la asignación de fondos públicos, se requiere ampliar los mecanismos de cooperación; por ejemplo, para el desarrollo de institutos partidarios y la formación de cuadros. La contrapartida necesaria es la mejora de la capacidad de control de las finanzas partidarias por parte de los organismos electorales.

### *5.3 Sistema electoral y representación*

Es necesario retomar la discusión sobre la reforma de los mecanismos de representación en el marco de la reforma del Estado. Los aspectos más urgentes son:

#### *5.3.1 La reforma del Congreso*

- Sistema bicameral. Se requiere resolver el mecanismo de representación para una cámara de senadores, en tanto existe consenso en el sistema de distrito múltiple para la de diputados. La representación de senadores por regiones depende de los avances en la regionalización.

[33] Lamentablemente, la oposición de la opinión pública a prácticas de dispendio de fondos públicos ha hecho que la decisión del nuevo gobierno de postergar el cumplimiento de esta norma tenga acogida y respaldo de la población.

- Eliminar el voto preferencial. Eliminarlo y fortalecer los mecanismos de democracia interna en los partidos (elecciones primarias) para la elección de candidatos y, la capacidad de la autoridad electoral para velar por el adecuado cumplimiento de la ley.

### *5.3.2 Las elecciones regionales*

- Avanzar en la constitución de regiones y superar la actual situación de "gobiernos departamentales"; es necesario, además, volver a discutir el diseño de los gobiernos regionales. Pese a la fallida experiencia de los noventa, la instauración de reales legislativos a nivel subnacional podría permitir una mejora de la representación de los ciudadanos en ese nivel.
- En lo inmediato, se necesita revisar la asignación del número de consejeros (y regidores) en función del "premio de la mayoría", por el cual la lista ganadora logra la mitad más uno de los representantes. Una distribución más representativa podría ayudar a una distribución de puestos que exprese mejor las opciones ciudadanas.

## *5.4 Diálogo y reconocimiento como condición del consenso*

El contenido específico de una agenda consensuada a favor de los pobres, y el éxito en su implementación, dependerá siempre de las condiciones políticas, de las correlaciones de fuerzas políticas y sociales, de las adhesiones y preferencias ciudadanas, y de la voluntad de los distintos actores involucrados. Actualmente, en el país, se presentan condiciones excepcionales para ello: un ciclo expansivo de la economía, acompañado de una definida demanda redistributiva de parte de la mayoría de la ciudadanía.

Transformar estas condiciones en procesos concretos requiere compromisos, y éstos sólo son posibles en base al diálogo; la condición es que éste incluya, y represente. El reencuentro entre la sociedad y la política requiere del esfuerzo de los políticos, pero también de la sociedad y los ciudadanos, para refundar el sentido de lo público y la acción pública en el país.

Para ello, es necesario:

- El fomento de la acción y representación pública, como política de Estado. Es necesario fortalecer la representación y organización de los pobres, y ello requiere poner en discusión los mecanismos de financiamiento público de iniciativas con esa orientación; pero, también, la participación de representantes legítimos de otros actores sociales. Es cierto que las representaciones corporativas traen consigo el riesgo de la imposición de algunas voces sobre otras, pero es también en esa densidad del tejido social donde se encuentra una de nuestras fortalezas como sociedad. Reconocerla, como un medio para empezar un proceso de reconocimiento mutuo, es fundamental.
- Junto a ello, se requiere fortalecer el rol del Acuerdo Nacional como espacio de diálogo y de construcción de consensos nacionales. Avanzar en precisar temas de discusión para una agenda acotada de corto plazo, es una prioridad. No obstante, la diversidad y las particularidades de los espacios regionales y locales, exigen extender ese esfuerzo. Los CCR y CCL, y las MCLCP, son una posibilidad y una oportunidad para ello.
- El Congreso es el espacio *per se* para la construcción de acuerdos políticos. Una agenda parlamentaria más acotada, la exclusividad de iniciativas legislativas para las bancadas, la profesionalización del servicio parlamentario, y un énfasis en el cumplimiento de sus funciones de control, son algunas medidas concretas que pueden aportar a un mejor desempeño de este poder del Estado.
- Reformas específicas en el sistema de representación, como la eliminación del voto preferencial para las elecciones legislativas, permitiría fortalecer a los partidos y arribar a consensos político-partidarios más sólidos.

### *5.5 Transformar los consensos en iniciativas de política pública concreta - construir rutas y mecanismos viables para abordar los disensos*

A lo largo de este trabajo se han enumerado los puntos de consenso que se identifican en las propuestas programáticas. La experiencia política en el Perú ha mostrado, reiteradamente, que estos instrumentos no necesariamente son el principal referente una vez superados los procesos eleccionarios, e instaladas las nuevas autoridades.

Sin embargo, hay áreas significativas de consenso: las reformas en los poderes ejecutivo, judicial y legislativo; la preocupación por lograr una mayor eficiencia de las políticas y programas sociales, incluyendo su reforma; la voluntad de mantener la estabilidad macroeconómica, y realizar las correcciones necesarias para fomentar la redistribución; son, todos, puntos claros de partida. El paso inmediato es construir, a partir de ellas, propuestas e iniciativas específicas que las tornen viables, en las distintas instancias públicas: en el ejecutivo y el legislativo, y en los niveles subnacionales.

Algunos de los puntos de disenso más relevantes son los referidos a los cambios en la política tributaria, y a los derechos laborales; son dos aspectos fundamentales para la viabilidad de una política eficaz contra la pobreza y exclusión. Los partidos, pero también los representantes empresariales y la sociedad en su conjunto, tienen ante sí el reto de encontrar puntos específicos de convergencia, que abran paso a estas reformas.

### *5.6 Los medios de comunicación y la política*

Es fundamental recuperar la noción de la información como un bien público. Las decisiones sobre la calidad, contenidos y orientación de la información no pueden ser manejadas exclusivamente con criterios (empresariales) privados. Sin embargo, tampoco se trata de establecer mecanismos de control estatal que abran la posibilidad de restricciones a la libertad de prensa. En ese sentido, mecanismos independientes de veeduría y control sobre los medios (como el Consejo de la Prensa Peruana) requieren ser fortalecidos.

Sería deseable, asimismo, que los medios de comunicación implementen iniciativas internas, como los códigos de ética o las defensorías del ciudadano. Finalmente, es necesario mejorar los mecanismos de control de la asignación de publicidad estatal, especialmente, pero no de forma exclusiva, en períodos electorales.

## ANEXO N° 1

RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS

| Nombre | Agrupación política o institución | Cargo o profesión |
|---|---|---|
| Javier Tantaleán | PAP | Comisión Plan de Gobierno y Frente Social |
| Enrique Cornejo | PAP | Coord. Asesores Parlamentarios |
| Víctor López | PAP | Coord. Asesores Parlamentarios |
| Magali Garrido-Lecca | PAP | Coord. Comisión de Familia y Desarrollo Social |
| Luis Bringas | PPC | Jefe Plan de Gobierno |
| Milagros Campos | PPC | Coord. Asesores Parlamentarios |
| Winston Temple | PPC | Secretario de Plan de Gobierno |
| Esteban Jara | AP | Plan de Gobierno |
| Jonhy Lescano | AP | Congresista |
| Pedro Morales | AP | Congresista |
| Javier Reátegui | PP | Secretario General |
| Pedro Franke | PUCP | Economista y profesor |
| Javier Iguíñiz | MCLCP | Economista |
| Enrique Vásquez | UP | Economista y profesor |
| Carmela Vildoso | Acuerdo Nacional | Socióloga |
| Ismael Muñoz | PUCP y GRECS | Profesor y Presidente, respectivamente |
| Walter Ramírez | Espigas | Analista de Proyectos |
| Javier Azpur | Propuesta Ciudadana | Coordinador Ejecutivo |
| Vladimiro Huaroc | PDS - Confluencia | Presidente |
| Luis Enrique Aguilar | CAJ | Investigador en democracia y participación |

## ANEXO N° 2

LAS IZQUIERDAS: ENTRE LA PREOCUPACIÓN POR LA EXCLUSIÓN Y EL FRACASO ELECTORAL

En el proceso electoral de 2006 participaron cuatro fuerzas que se identificaron como de "izquierda": el Movimiento Nueva Izquierda (MNI), el Partido Socialista (PS), El Partido por la Democracia Social (PDS) y Avanza País. Los resultados los dejaron fuera de carrera política. En conjunto, no lograron obtener ni el 2% de la votación, lo que de acuerdo a la ley electoral les hace perder su inscripción en el registro de organizaciones políticas. A continuación se presenta una síntesis de algunas de sus propuestas más saltantes, como un aporte al debate.

Las izquierdas provienen de las redes de las antiguas estructuras partidarias (partidos comunistas), que han tratado de reconstruirse en nuevos frentes, o de movimientos más amplios, que han generado nuevos reagrupamientos (como ocurre con Avanza País o el PS), o bien han realizado un esfuerzo de refundación que ha involucrado a agrupamientos y personalidades de otras tradiciones ideológicas. En estos casos, la identidad propiamente de izquierda no es el elemento central de su propuesta, a pesar de que son así identificados o reivindicados por sus militancias (como ocurre con el Movimiento Humanista Peruano o el PDS-CP). Pese al esfuerzo desplegado y a su importancia en la vida política del país en décadas anteriores, no han logrado recuperar las simpatías del electorado, pese a que la capacidad e integridad de algunos de sus líderes es ampliamente reconocida.

En el aspecto de las propuestas económicas, como la política fiscal, el PDS plantea la mejora en la eficiencia del gasto público y un tratamiento diferenciado de la deuda pública (mediante renegociación), aspecto en el que coinciden con el PS, que se propone "regular los flujos de capital de corto plazo". Las coincidencias son extendidas en cuanto a la necesidad de transparencia, rendición de cuentas y auditoría (PDS).

Pese a cuestionamientos al modelo económico (p. ej., de parte del Frente Amplio de Izquierda, FAI), todas comparten la orientación general de modernizar o reconvertir la economía para una mejor integración a los mercados globales, y de promover un rol más activo del Estado. También coinciden en la preocupación sobre la relación entre el medio ambiente y las industrias extractivas, pero el PS y el PDS-CP subrayan la necesidad de garantizar acuerdos con las poblaciones en cuyos territorios se desarrolla esta actividad, y promover la reforma de la legislación sobre aguas y la modernización de su gestión. Ambas agrupaciones (particularmente el PS), identifican en el

turismo y la identidad cultural oportunidades para emprendimientos económicos, y coinciden en asignar un rol protagónico a los gobiernos subnacionales en la implementación de los programas sociales.

Aunque no son de su exclusividad, se aprecia un énfasis en la dimensión de derechos, el género o la condición étnica, la participación de la población y la preocupación por una gestión concertada de los programas sociales. El PDS señala el rol de las políticas sociales como herramienta de construcción de equidad, en su capacidad de articular esfuerzos públicos y privados, bajo el liderazgo estatal, como un elemento nodal de reorientación de los programas sociales y guía para incrementar la disponibilidad de recursos (vía la combinación de políticas de universalización y focalización).

En materia de educación, plantean la formación hacia el desarrollo de capacidades vinculadas al trabajo (también mencionada por el PAP y AP), incrementos al presupuesto del sector –6% del PIB– (PDS, PS), la mejora de la calidad, la revalorización docente, las mejoras salariales, el énfasis en los aspectos de interculturalidad y una mayor participación de las asociaciones de padres de familia (en coincidencia con el PPC). En salud, el PDS se propone mejorar la calidad y la eficiencia administrativa, incrementar el presupuesto del sector al 10% del PIB, definir acciones específicas para enfrentar enfermedades con mayor prevalencia, la salud mental, y la organización de redes de protección social. En el caso del PS, éste subraya propuestas de reforma en la gestión (carrera pública, evaluación de calidad para los contratos y promociones) y la ampliación de la cobertura del SIS. El FAI propone la organización de un sistema nacional de salud según las organizaciones de salud existentes.

Es en las propuestas del PDS y en el PS donde la temática de inclusión aparece como una preocupación partidaria explícita, que es desarrollada en las diversas secciones de sus propuestas de programa. El PDS subraya la necesidad de políticas de discriminación positiva, en especial en los programas sociales, y hace suyas las recomendaciones de la CVR. Ambas organizaciones comparten la preocupación por la protección y promoción de los derechos políticos y sociales de las poblaciones excluidas, y enfatizan la prioridad de la promoción de los derechos de las mujeres.

Una diferencia significativa está relacionada a la comprensión del fenómeno de la pobreza: las izquierdas afirman la aproximación al tema como una afirmación de derechos y capacidades, no sólo de ingresos. Por tanto, subrayan como prioritarios los

aspectos de equidad e inclusión, y proponen un rol más activo para el Estado: que se reserve la potestad de intervenir con políticas anticíclicas en situaciones de crisis (PDS), o bien que afirme un rol regulador respecto del mercado, junto con la sociedad, y una presencia estatal en sectores estratégicos de la economía (PS). Como parte de esta perspectiva, están las políticas de emergencia específica destinadas a mejorar los ingresos de los pobres: empleo temporal, modificación de la legislación para contar con un marco normativo de protección de los derechos de los trabajadores, mejora de sus ingresos y modificaciones en los sistemas de seguridad social y jubilación, que amplíen el acceso a los mismos. El PS y del PDS subrayan la necesidad de acuerdos entre empresarios y trabajadores para el establecimiento de relaciones de trabajo justas.

Brindar un empleo digno y de calidad –en un marco de protección de derechos–, adecuar la legislación laboral a las propuestas de la OIT para lograr relaciones laborales justas (PS y PDS-CP), y promover la capacitación de los trabajadores, son los planteamientos en materia laboral. El PDS-CP propone la asociatividad de la micro y pequeña empresa, y la revisión de los costos laborales como mecanismo para reducir el subempleo a través de su formalización (propuesta que coincide con el PS). El FAI menciona políticas de subsidio de salarios y de aseguramiento y protección social. El PS tiene por propuesta principal el contar con un sistema nacional de pensiones orientado por los principios de solidaridad y subsidiariedad, el cual iría complementado por un sector privado regulado. La reducción de las contribuciones a las AFP, el mantener el 10% como límite para la inversión exterior de éstas, y el traslado voluntario y libre de las AFP al Sistema Nacional de Pensiones, son algunas medidas concretas que sostiene también el PS.

Respecto al sistema judicial, se presentan algunos matices, como la elección popular de jueces (PS y FAI), la articulación de la "justicia popular" con la formal (FAI), la implementación de medios alternativos de resolución de conflictos, junto a la organización de sistemas especializados contra la corrupción, las mafias y el narcotráfico (PS). Singular resulta la propuesta explícita del PDS de reformar el Poder Judicial "desde fuera": plantea que el CNM se convierta en el órgano encargado de su ejecución, promueve a los jueces de paz de zonas urbanas para ocupar los cargos de jueces de primera instancia, y la implementación de jueces especiales en todos los centros poblados menores, así como la de cortes supremas macro-regionales. Todos coinciden en la necesidad de institucionalizar la carrera judicial y el fomento de la conciliación.

El PS y el PDS proponen procesos de asociativismo, no sólo a nivel regional sino también municipal, según las articulaciones históricas y económicas ya existentes; y subrayan la necesidad de precisar las competencias de cada nivel de gobierno (nacional, regional y municipal). El PS propone asignar competencias exclusivas y autonomía en la gestión, y el PDS-CP propone una autonomía proporcional a la capacidad de rendición de cuentas. Para estas agrupaciones resulta clave la descentralización del poder estatal junto al desarrollo de capacidades de la administración pública central, regional y local. El PS propone, además, la creación de gobiernos regionales a nivel de las metrópolis (como Lima), la organización de asambleas regionales legislativas, una nueva ley de municipalidades y la descentralización fiscal. El PDS-CP se inclina por otorgar capacidad de endeudamiento a las regiones, la descentralización de competencias sectoriales y la asignación de la administración de los programas sociales a los gobiernos regionales; así, también, resolver aspectos operativos de la administración pública, como la homogenización de procedimientos en todos los niveles, y la generación de información económica desagregada a nivel regional y local.

## BIBLIOGRAFÍA

Asociación Civil Transparencia (Transparencia). 2006. "Síntesis preliminar. Elección de fórmulas presidenciales de partidos políticos".

— 2006a. "Síntesis preliminar. Elección de listas parlamentarias de partidos políticos".

— 2006b. "Datos electorales, No. 10: Gastos en prensa escrita y televisión".

— 2006c. "Datos electorales, No. 13: ¿Cuánto y quiénes aportaron a la campaña de las organizaciones políticas que obtuvieron curules?".

— 2005. "Datos del Congreso, No. 32 (marzo-abril)" (http://www.transparencia.org.pe)

Casas, Carlos y Gustavo Yamada. 2005. "Medición de impacto en el nivel de vida de la población del desempeño macroeconómico para el período 2001-2004". Lima: Universidad del Pacífico.

Chacaltana, Juan. 2006. "¿Se puede prevenir la pobreza? Hacia la construcción de una red de protección de los activos productivos en el Perú". Tomado de la página web del CIES (http://cies.org.pe/files/active/0/PM3904.pdf).

Ciudadanos al día. 2005. "Canon minero en el presupuesto 2005". Boletín de febrero, tomado de su página web (http://www.ciudadanosaldia.org).

— 2003. "El mercado laboral y los trabajadores públicos". Boletín de octubre, tomado de su página web (http://www.ciudadanosaldia.org).

— 2003a. "Evolución del gasto público, 2000-2004". Boletín de septiembre, tomado de su página web (http://www.ciudadanosaldia.org).

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2006. "Balance preliminar de las economías de América Latina, 2005". Tomado de su página web (http://www.eclac.cl).

Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP). s/f. "Principales componentes del presupuesto del sector público y las inversiones". Presentación tomada de la página web del Acuerdo Nacional (http://www.acuerdonacional.gob.pe).

Cotler, Julio. 1986. *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Diario Gestión. 2005. Tomado de la página web del diario (http://www.gestión.com.pe/html/2005/12/06/INDEX.ASP).

Du Bois, Fritz. 2004. *Programas sociales, salud y educación en el Perú: un balance de las políticas sociales. Democratizando el gasto social*. Lima: IPESM - Konrad Adenauer Stiftung.

Escobal, Javier, Jaime Saavedra y Máximo Torero. 1998. "Los activos de los pobres en el Perú". Documento de trabajo, No. 26. Lima: GRADE.

Fernández Fontenoy, Carlos. 2005. "Elites políticas y pobreza en el Perú republicano: una visión panorámica", en: NDI (ed.), *Perú, política - Reducción de la pobreza*. Lima: NDI.

Flores Galindo, Alberto.1999. "La tradición autoritaria. Violencia y democracia en el Perú". Lima: APRODEH - SUR.

Francke, Pedro. 2004. "Bajo la lupa: Programas de lucha contra la pobreza no han logrado sus objetivos". Balance Anual 2004. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

— 2001. "Políticas sociales: balance y propuestas". Documento de trabajo, No. 194 (mayo). Tomado de la página web de la PUCP (http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD194.pdf).

Francke, Pedro y Javier Iguíñiz. 2006. "Crecimiento pro-pobre en el Perú". Imp.

Gonzáles de Olarte, Efraín. 2005. "El desafío del crecimiento con calidad y equidad: la agenda económica y social del próximo gobierno". Tomado de la página web de Palestra (PUCP), Portal de Asuntos Públicos (http://palestra.pucp.edu.pe).

Herrera, Javier. 2003. "Análisis de la pobreza en el Perú, 2002, desde la perspectiva de los hogares y las unidades de producción. Resultados preliminares". Lima: IRD - CIPRE - INEI.

Hughet, Andrés. s/f. "Sobre la racionalidad en la economía. Anotaciones para un marco teórico de entendimiento de la organización de la población en contextos de pobreza en el Perú contemporáneo". Imp. Lima: UNMSM.

Iguíñiz, Javier. 2002. "La pobreza es multidimensional: un ensayo de clasificación". Documento de trabajo, No. 209 (julio). Lima: PUCP.

Iguíñiz, Javier, y Roxana Barrantes. 2004. "La investigación económica y social en el Perú. Balance 1991-2003 y prioridades para el futuro". Lima: CIES - IEP - PUCP.

Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE). 2006. "Consensos para políticas de Estado con perspectiva de largo plazo. Documentos preliminares". Imp. Lima: Centro de Estudios Estratégicos, IPAE-CAF.

Instituto Peruano de Economía (IPE). 2004. "Discusión del presupuesto general de la República, 2005". Presentación realizada en noviembre, tomado de la página web de la institución (http://www.ipe.org.pe).

Joseph, Jaime. 2003. "Transición democrática, pobreza y sistema político" (marzo). Lima: Centro Alternativa.

Meléndez, Carlos. 2005. "La situación de los partidos políticos en el Perú". Imp. Lima: Ágora Democrática.

Morón, Eduardo. 2004. "Qué debemos esperar de la política fiscal el 2004". Tomado de (http://www.documentos.up.edu.pe/EMorón/Fiscal_2004.pdf).

Mostajo, Rossana. 2004. "Perspectivas para una reforma tributaria integral con equidad: ¿hacia un nuevo pacto fiscal en el Perú?". Lima: DFID.

Muñoz, Ismael. 2005. "Infancia, deuda y presupuesto. Gasto público en educación, salud y nutrición de niños, niñas y adolescentes (2000-2005)". Imp. Ponencia presentada en el X CONADES.

National Democratic Institute for International Affairs (NDI). 2005. "Peru's Political Party System and the Promotion of Pro-Poor Reform", en: *Synthesis Report* (marzo). Washington, DC.: NDI-DFID.

Noéjovich, Héctor. s/f. "La problemática fiscal: pervivencias en el caso peruano". Tomado de la página web de Palestra (PUCP)
(http://palestra.pucp.edu.pe/index.php?id=81).

Participa Perú. 2005. "Vigilancia del proceso de descentralización". Reporte nacional Vigila Perú, No. 8 (mayo-agosto). Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Portocarrero, Augusto. 2005. "Análisis del presupuesto del sector salud 2006". Boletín No. 3 (septiembre).

Portocarrero, Gonzalo. 2002. "Sistematización y complementación el análisis de las relaciones Estado-sociedad y del cambio pro-pobre en el Perú". Lima: IEP.

Portocarrero, Ricardo. 2005. "Sistema de partidos políticos del Perú y la promoción de la reforma pro-pobres: presentación histórica y de contexto", en: NDI (ed.), *Perú, política - Reducción de la pobreza*. Lima: NDI.

Pizarro, Rosa, Ingrid Saito y Laura Trilles. 2005. "El agitado y fragmentado escenario social", en: Desco (ed.), *Perú hoy. Un país en jaque: la gobernabilidad en cuestión*. No. 7 (julio). Lima: Desco.

Sojo, Ana. 2004. "Vulnerabilidad social y políticas públicas". Serie: *Estudios y Perspectivas,* No. 14. México: CEPAL.

Tanaka, Martín. 2005. "Relaciones entre Estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin reestructuración", en: Patricia Zárate (ed.), *¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Las relaciones Estado-sociedad y el rol de la cooperación internacional*. Lima: DFID.

— 2001. "Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario". Lima: IEP/Colección Mínima.

— 1998. *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: IEP.

Tanaka, Martín y Carolina Trivelli. 2002. "Las trampas de la focalización y la participación: pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori". Documento de trabajo, No. 121. Lima: IEP.

Valladares, Jorge. 2004. "Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú". Biblioteca de la Reforma Política, No.5. Lima: Transparencia - International IDEA.

Vásquez, Enrique. 2005. "Presupuesto público 2006: ¿a favor de la infancia?". Lima: Universidad del Pacífico - Save the Children.

— 2004. "Gasto social en el Perú, un balance crítico al 2004". Lima: CIES (http://www.consorcio.org).

Vega, Juan Fernando. 2005. *Para que la educación (pública) eduque.* Lima: IPESM.

Vergara, Alberto. 2006. "Hojas comparativas de planes de gobierno". Lima: Asociación Civil Transparencia.

Zárate, Patricia (ed.). 2005. *¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Las relaciones Estado-sociedad y el rol de la cooperación internacional.* Lima: DFID.

*La política y la pobreza en los países andinos*

# ESTUDIO DE CASO PERÚ

# EL SEGURO INTEGRAL DE SALUD: UNA HISTORIA POLÍTICA

## Estudio de caso Perú

PEDRO FRANCKE

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo busca aproximarse a las razones políticas por las cuales una reforma como la del Seguro Integral de Salud (SIS) pudo ser aprobada y por qué la aprobación tuvo las características que tuvo. Antes de entrar en esa materia, presentaremos brevemente en qué consiste el SIS, qué cambios introduce y cuáles son sus resultados.

El Seguro Integral de Salud (SIS) es una política dirigida a favorecer el acceso de la población a los servicios de salud mediante la reducción de los cobros económicos en los establecimientos públicos (hospitales y centros de salud), que son un problema serio para la población. El SIS opera mediante la transferencia de fondos a estos establecimientos públicos de salud, de acuerdo con el número de prestaciones brindado y siguiendo un tarifario establecido. A cambio, los establecimientos deben brindar en forma gratuita esas prestaciones a los afiliados al SIS (teóricamente, ya que los hechos demuestran que en realidad el SIS no es gratuito).[1] En ese sentido, puede entenderse que es parte de una política más general, que se ha denominado "aseguramiento universal en salud".

[1] Más adelante se presentan todas las barreras creadas por el desfinanciamiento (percibido o real) del SIS.

Una cuestión central del SIS es la definición de los planes y del tarifario. Los paquetes A, B, C, D y E establecen qué tipo de prestaciones se van a reembolsar a qué población. El paquete A es para niños menores de 5 años; el B, para niños y adolescentes de 6 a 17 años; el C, para las madres gestantes y puérperas; el D, para emergencias; y el E, para "adultos focalizados de acuerdo a ley". Así, el SIS reduce barreras económicas de acceso y amplía el aseguramiento principalmente a las madres gestantes y a los niños y adolescentes, y muy secundariamente a otros grupos etáreos.

Adicionalmente, el SIS es una institución pública. Es del tipo de institución conocido como "Organismo Público Descentralizado" (OPD), ello quiere decir que se trata de un organismo perteneciente al sector salud, pero con autonomía administrativa y presupuestal. Su jefe es nombrado directamente por una Resolución Suprema firmada por el Presidente de la República, y no solamente por el Ministro de Salud. En ese sentido, el establecimiento del SIS como OPD es un paso en la dirección a separar la función de financiamiento y compra, de la función de prestación de servicios.

### *El cambio que representa el SIS*

El SIS es una de las grandes reformas producidas en el sistema de salud peruano porque cumple tres requisitos fundamentales para ser tipificado como tal (usando la matriz de Berman y Bosser, 2000): es sostenido, no es una iniciativa pasajera sin impactos duraderos; ha sido desarrollada con un propósito, emerge de un proceso más o menos racional, planificado y basado en evidencias y lecciones aprendidas de otras latitudes; y, es fundamental, está orientado a cambiar dimensiones estratégicas y significativas del sistema de salud. En relación con esto último, y usando la matriz de William Hsiao (2000), el SIS es una reforma con "R", para diferenciarla de las reformas con "r", ya que producen más de un cambio en los "controles clave" del sistema de salud, a saber: financiamiento, mecanismo de pago, organización, regulación, y comportamiento del consumidor (las reformas con "r" producen modificaciones en sólo una de estas dimensiones).

Hay que recordar que el SIS vino antecedido por el Seguro Escolar Gratuito (SEG) y el Seguro Materno-Infantil (SMI). El SEG fue lanzado por Fujimori en 1997 y, rápidamente, se convirtió en un esquema masivo, bien financiado, con mucha

propaganda y que la población conocía y demandada. Por su parte, el SMI, que respondía a una problemática sanitaria de mayor prioridad, fue iniciado "de a poquitos" en 2000, pues carecía de presupuesto, a pesar del apoyo de los bancos multilaterales (Banco Mundial y BID). Ninguno de los dos era un organismo autónomo en lo formal, aunque el SEG tenía mucho de eso en la práctica, respondiendo directamente a Palacio de Gobierno.

El SIS representó dos cambios principales en relación con sus antecesores: el del financiamiento y el de la organización. El primero, la generalización del SMI a todo el país y la incorporación de otros planes menores, como el D y el E, así como la idea en perspectiva de avanzar hacia un seguro que tuviera una amplia cobertura de poblaciones y riesgos ("integral"). El segundo, la fusión pero sobre todo la mayor autonomía del SIS al ser formalizado como OPD. El SIS también ha representado cambios menores en: forma de pago, regulación y cambio del comportamiento en el usuario. Sin embargo, hay que resaltar que, en buena medida, el SIS es una continuidad del SEG y el SMI, que establecen el diseño básico de la intervención el reembolso a los servicios para reducir barreras económicas y la base administrativa para su funcionamiento.

### *Los aspectos críticos del SIS y su sentido político*

Las dos características centrales que definen el funcionamiento del SIS son:

(i) El financiamiento, es decir, la definición del paquete (conjunto de planes a ser cubiertos) y su relación con el presupuesto del SIS.

(ii) La organización, es decir, su funcionamiento como institución relativamente independiente del MINSA.

Por un lado, la definición del paquete marca al SIS como una iniciativa fundamentalmente materno-infantil, los paquetes A y C se llevan más del 70% del financiamiento, (Lenz y Alvarado, 2006: 226), ya que este grupo siempre ha sido considerado una prioridad de salud pública. Sin embargo, es importante anotar que varias características del paquete están diseñadas de tal manera de ampliar alianzas políticas a favor del SIS y/o limitar posibles oposiciones. En efecto, el plan B, para niños y adolescentes de 6 a 17 años, se justifica como una continuidad del SEG establecido por Fujimori (el SIS amplía ligeramente su cobertura, al incluir a

todos los niños entre esas edades, aún cuando no asistan al colegio, requisito del SEG). El plan E está directamente orientado a algunas "clientelas específicas" de interés del gobierno, sin ninguna justificación en términos de salud pública, como las dirigentes de comedores populares o los lustrabotas (estos últimos "engreídos" del ex Presidente Alejandro Toledo). Finalmente, hay que anotar que, tanto el plan D, como la misma inclusión dentro de los planes de intervenciones complejas e, incluso, altamente complejas para niños y madres, tiene dos sentidos políticos: por un lado, reduce posibles cuestionamientos desde la prensa y la opinión pública; por el otro, transfiere recursos a los hospitales, donde se ubican las fuerzas corporativas en salud (sindicatos de médicos, enfermeras, etc).[2]

Es importante anotar que esta definición del paquete que otorga beneficios a diversos sectores no guarda equilibrio con los recursos presupuestales otorgados al SIS (que son de 280 millones de soles en 2004). En efecto, de acuerdo con Lenz y Alvarado (2006), se estima que un 15% de las prestaciones realizadas en el marco del SIS no llegan a ser reembolsadas. En otras palabras, se amplía el paquete para satisfacer a varias audiencias políticas, pero no se otorga los recursos necesarios para cumplir su mandato. Cabe anotar, además, que la orientación pro-pobres del SIS se ve mermada por la inclusión de atenciones complejas, que son demandadas principalmente por sectores medios, ya que los más pobres viven en zonas rurales y no tienen acceso a esas atenciones.[3] Se puede decir, entonces, que la viabilidad y sostenibilidad política del SIS marchan a contracorriente de una focalización demasiado exigente (una discusión sobre este problema de "economía política" de la focalización puede encontrarse, por ejemplo, en Sen, 1995), y que la tensión entre ambos objetivos se resuelve en la práctica con determinada combinación de poblaciones cubiertas.

Un elemento clave a ser resaltado en este punto es el hecho que, simultáneamente al inicio del SIS, se reducen los recursos asignados a otras intervenciones orientadas igualmente a la salud materna. Tal es el caso del programa de control de cáncer

---

[2] Sin embargo, los planes D y E sólo tienen el 2,6% del financiamiento (Lenz y Alvarado, 2006: 227).

[3] El SIS ha resultado ser relativamente focalizado y gasta más en los departamentos más pobres, en buena parte, gracias a la intervención simultánea de PARSALUD, Amares y otros proyectos orientados a mejorar la salud en esos departamentos; que actúan como promotores de la demanda y como "mejoradores" de la oferta.

de cuello uterino (la primera causa de muerte por cáncer ginecológico), el cual ha quedado totalmente desfinanciado; y la estrategia de Salud Sexual y Reproductiva, que ha visto reducida en forma importante los recursos disponibles para todas sus actividades programadas. Lo paradójico es que, en ambos casos, estos programas comparten el mismo objetivo del SIS: reducir la mortalidad materna.

Una segunda característica del SIS es ser una OPD. Esta característica ha llevado a que sea uno de los organismos públicos cuyo jefe ha tenido mayor continuidad institucional: habiendo sido nombrado por el Presidente de la República y siendo miembro del CEN de Perú Posible, el Sr. Moisés Acuña (sin mayor vinculación o experiencia previa en el sector salud) ha sobrevivido en el cargo a tres Ministros de salud. Esta misma característica ha llevado en algunos momentos a dificultades en el reracionamiento con el Ministerio de Salud; de hecho, el SIS ha actuado bastante al margen de la descentralización impulsada por el Ministerio. No obstante, afirmar que haya habido una entrega de cargos administrativos a militantes de Perú Posible basada en lealtades partidarias, es materia de especulación. Sin embargo, sí puede afirmarse que el SIS ha orientado su desarrollo institucional más al desarrollo de procesos administrativos de control, que al uso del SIS como una herramienta para modular la oferta y orientar las políticas de salud.

Por otro lado, el inicio del SIS como OPD no ha significado un avance importante en relación con la separación de funciones entre financiadores y proveedores. La razón es que el SIS representa una parte muy reducida del gasto público en salud: apenas unos 280 millones de soles, un 0,1% del PBI, frente a un 2,8% del PBI de gasto público en salud (incluyendo el presupuesto que se destina a los gobiernos regionales y el de EsSalud). En ese sentido, y sobre todo porque este monto no ha ido incrementándose con el paso de los años, como estrategia de "separación de funciones", el SIS es definitivamente un inicio muy tímido y sin mayores repercusiones en el funcionamiento de los proveedores de salud.

*Resultados del SIS*

Es imposible realizar una evaluación de los resultados del SIS sin tomar en cuenta el sistema de salud en su conjunto. Dado que el SIS remueve barreas económicas en el acceso al sistema público, es claro que lo que hace es influenciar o impactar sobre el funcionamiento de éste, que depende a su vez de diversas otras políticas: de recursos humanos, de inversión, de descentralización, etc.

Sin embargo, dos resultados son importantes de resaltar, que parecen directamente vinculados al SIS. El primero se refiere a la evolución de la cobertura de parto institucional, que, de acuerdo con la ENDES, ha pasado de 58% a 71% (véase el anexo). El segundo se refiere a la propia focalización de los recursos del SIS, que se han orientado en 26,1% al primer quintil de menores ingresos, y solo el 4,7% al quintil de mayores ingresos (Lenz y Alvarado, 2006), concentrando sus recursos en los pobres en mucho mayor proporción que el gasto del MINSA en su conjunto. Estos dos elementos indican que, a pesar de sus limitaciones, el SIS ha tenido impacto en relación con los Objetivos del Milenio y ha sido una política pro-pobres.

## 2. EL MOMENTO POLÍTICO EN EL QUE SE APRUEBA EL SIS Y EL PROCESO DE APROBACIÓN

El SIS se aprueba e inicia en el primer semestre del nuevo gobierno de Alejandro Toledo. Cabe recordar que este gobierno se instala el 28 de julio del 2001, luego de un breve gobierno de transición (9 meses) dirigido por Valentín Paniagua, tras la abrupta caída de Alberto Fujimori que había logrado imponer un tercer mandato presidencial tras unas elecciones marcadas por acusaciones de fraude.

En ese sentido, una primera característica de este período de inicio del SIS es el de ser un período de transición democrática. Las tareas de la transición democrática, si bien se habían avanzado de manera importante durante el gobierno de Paniagua, no se habían completado. En particular, es claro que el gobierno Paniagua era un gobierno de excepcionalidad institucional, con un Presidente nombrado –constitucionalmente– por el Congreso, y con un Congreso surgido de los cuestionados comicios del 2000 con todavía una amplia presencia fujimorista. La limpieza del Poder Judicial, de las Fuerzas Armadas y del funcionariado público, del

aparato fujimontesinista avanzó mucho durante el gobierno de Paniagua; asimismo, se iniciaron muchas investigaciones sobre corrupción; y se instalaron espacios como la Comisión de la Verdad y Reconciliación y la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza.

Sin embargo, es claro también que el gobierno de Alejandro Toledo se inicia con todavía muchas tareas pendientes para completar la transición democrática, relacionadas con los juicios contra la corrupción, la reforma de las Fuerzas Armadas, la reafirmación de los partidos políticos y su institucionalidad, la normalización de espacios de diálogo y debate entre los partidos, la relación de la política con la prensa, entre otros.

Asimismo, no se puede dejar de lado la idea de que parte del proceso de afirmación de la democracia debía ser el desarrollar una nueva forma de involucramiento político del gobierno con el pueblo, de los representantes con los representados. El fujimorismo había asentado su respaldo popular en una relación clientelista y manipuladora, donde se establecía una relación particular y personal entre el jefe de gobierno y los sectores populares, ante los cuales éste aparece como el que otorga dádivas que se deben a su intervención personal y no a una acción pública. Un nuevo gobierno democrático tenía el reto de afianzar la democracia, estableciendo una nueva relación entre gobierno y pueblo. Parte fundamental de esta relación era cómo el nuevo gobierno atendía las necesidades y demandas populares, estrategia dentro de la cual se inscribe el lanzamiento del SIS.

Por otro lado, en el contexto sectorial (salud), en los años anteriores a 2001, diversos sectores críticos al cobro de tarifas –política que estos actores identificaban con el Banco Mundial y el neoliberalismo– se habían venido expresando y generando una corriente de opinión a favor del aseguramiento universal, opción que llega a lograr amplios grados de consenso y a ser aprobada formalmente en el VI Congreso Médico nacional en el año 2000. El SIS es identificado como un primer avance práctico en ese sentido, y el nombre de "Integral" anuncia precisamente esa voluntad: no quiere ser un seguro solamente "escolar" o "materno-infantil" (en realidad, es básicamente eso), sino que se propone ser un seguro de amplia cobertura.

En este contexto, algunas características del nuevo gobierno marcaron el desenvolvimiento de la coyuntura política en la que se inicia el SIS. La primera, el rápido desgaste de la imagen presidencial y del gobierno, a raíz de serios errores cometidos en el manejo político en la primera etapa (aumento del sueldo presidencial y de ministros a niveles altos, generación de expectativas tras la elección al anunciar la venida de miles de millones de dólares de cooperación internacional, riñas al interior del partido de gobierno por cargos públicos, entre otros). La segunda, el carácter de "federación de independientes" del partido y la alianza de gobierno sin grandes consensos sobre las políticas por aplicar, que hace que existan diversos "grupos" dentro de Perú Posible con muchas disputas entre sí por cargos y posiciones, y que además tuvo su Congreso partidario a inicios de 2002. La tercera, la existencia en el Congreso de una directiva multipartidaria, dirigida por Carlos Ferrero, en la que estaban presentes todas las bancadas y que representaba un verdadero esfuerzo de amplia concertación, que funcionaba junto con la instalación y posterior firma del Acuerdo Nacional.

Finalmente, el SIS se anuncia al país luego de escasos meses de iniciado el nuevo gobierno con una visita del presidente, junto al ministro Solari, a la Maternidad de Lima; sin embargo, su puesta en marcha demora hasta el segundo trimestre de 2002. Si bien en ese período hay un cambio de ministro, pues deja el cargo Luis Solari y lo asume Fernando Carbone (a inicios de 2002), éste había sido viceministro del primero y fue nombrado a sugerencia de Solari, pues le tenía una lealtad política total. Cabe remarcar, entonces, que el proceso de diseño y aprobación es posterior a su anuncio formal al país, en octubre de 2001.

La aprobación del SIS pasa por algunos decretos supremos y resoluciones ministeriales que detallan su funcionamiento, pero que, como se ha indicado, no fueron discutidos por el Consejo de Ministros o el Congreso de la República, que aprobó una ley del SIS mucho tiempo después.

Es decir, el diseño y aprobación del SIS se produce casi exclusivamente al interior del Ministerio de Salud, junto con una (posterior) negociación de recursos presupuestales entre el Ministro del ramo, el MEF y el Presidente. Esto implica que su aprobación es hecha casi exclusivamente por el Poder Ejecutivo, sin mayor participación del Parlamento, lo que se debe a: (i) las posibilidades de sacarlo adelante sin tener que negociarlo en el Congreso, gracias al consenso multipartidario en su

directiva y la amplia legitimidad y popularidad de la iniciativa, (ii) la conveniencia para el gobierno y su gestor de que aparezca su aprobación como un mérito propio, compartido lo menos posible con otros actores políticos, de tal manera de maximizar "ganancia política" en un momento de rápida erosión de su popularidad (razón por la cual se anuncia públicamente y se hace una campaña mediática el respecto incluso antes de que esté diseñado o aprobado). Por otro lado, al interior del propio Ejecutivo, la aprobación es casi exclusiva del Ministerio de Salud debido a: (i) la escasa articulación al interior del gobierno, (ii) el interés del Ministro de Salud de ese entonces, Luis Solari, de obtener réditos políticos al interior del gobierno y de Perú Posible.

Sobre el diseño del SIS, había una propuesta similar desarrollada durante el gobierno de transición bajo el nombre de "Seguro Público de Salud". Pero esta propuesta no fue casi tomada en cuenta: el inicio de la gestión de Solari se caracterizó por un reemplazo abrupto de todo el funcionariado del sector. Ello llevó a bastantes dificultades en el diseño original: el inicio del SIS tuvo marchas y contramarchas en cuanto a algunos elementos del paquete y se realizó sin conocerse con exactitud cómo iban a ser los procedimientos de transferencia de fondos, lo que llevó a demoras que afectaron fuertemente la economía de los hospitales y centros de salud.

## 3. LOS ACTORES ALREDEDOR DE LA APROBACIÓN DEL SIS

El SIS se aprueba a partir de la siguiente correlación política de fuerzas:

a) El gobierno de Alejandro Toledo es quien genera el empuje político y dirige la aprobación e implementación del SIS. En general, el SIS, para el gobierno, era una herramienta que, dentro del sector salud, permitía un fuerte acercamiento a la población, otorgándole un beneficio muy concreto: atención gratuita para sectores específicos (niños, madres, adolescentes). En un contexto de rápida pérdida de popularidad, esta herramienta era, sin duda, atractiva para el gobierno.

b) Un rol particular en este proceso juega el doctor Luis Solari, Primer Ministro de salud del nuevo régimen y figura central en la vida partidaria de Perú Posible (fue a comienzos del gobierno el Secretario General de Perú Posible; había tenido un rol destacado en las negociaciones en la mesa de partidos

promovida por la OEA, tras el fraude de Fujimori en junio de 2000; fue el encargado de dirigir todo el equipo de transferencia del gobierno de transición al de Toledo, entre junio y julio de 2001). Posteriormente, Solari sería nombrado Primer Ministro (de julio de 2002 a marzo de 2003).

La opción de Solari a favor del SIS le permitía: (i) recoger el previo consenso existente en el entorno médico sobre aseguramiento universal; (ii) tener una iniciativa de cambio en el sector que fuera concordante con los intereses de popularidad del gobierno y el Presidente, de tal manera de poder sacarla adelante dentro de la coalición de gobierno y, al mismo tiempo, obtener réditos políticos personales; (iii) paliar o responder a las críticas en el sentido que su posición conservadora en lo referente a planificación familiar tuviera impactos negativos sobre la salud materno-infantil; (iv) ofrecer una alternativa, junto con el Modelo de Atención Integral de Salud, a los programas vinculados a salud sexual y reproductiva (incluido el de prevención y control del VIH/SIDA).

c) Existía previamente un amplio consenso entre los médicos y salubristas sobre la necesidad de avanzar hacia el aseguramiento universal, ampliando los seguros públicos existentes (véase, por ejemplo, la propuesta del Colegio Médico: "Hacia el aseguramiento universal en salud").

d) El Ministerio de Economía y Finanzas básicamente entra en la discusión en cuanto a los recursos presupuestales disponibles. Dada la fuerza política de Solari al interior del gobierno, y la ventaja política que el lanzamiento del SIS tiene para la popularidad del gobierno, no le pueden negar los fondos. Sin embargo, como se ha señalado, subsiste en el tiempo un desbalance entre fondos presupuestales y amplitud del paquete de prestaciones cubiertas, desbalance que, a pesar de su importancia, incluso como Premier, Solari no logra resolver.

e) El Banco Mundial y el BID habían aprobado previamente el financiamiento para un proyecto llamado PARSALUD, que incluía el apoyo al seguro maternoinfantil (que, como hemos visto, se incorporó al SIS). Para estas instituciones, el que uno de los ejes de su proyecto tuviera mayor visibilidad

y fuerza política era importante, en la medida que daba más seguridad para los fondos de contrapartida que el MEF debía disponer. Adicionalmente, el Banco Mundial, en particular a través de un préstamo de ajuste estructural (Programmatic Social Reform Loan o PSRL), estableció condiciones e influenció en las reglas de funcionamiento del SIS, insistiendo particularmente en que se limitara los fondos dirigidos a hospitales.

f) Los demás partidos políticos y el Congreso no tienen iniciativa política al respecto. Este comportamiento, en el momento de su lanzamiento, se explica por el consenso en torno al aseguramiento universal bajo el que se cobija, la poca preparación de partidos y congresistas sobre el tema y el carácter de otorgamiento de beneficios a la población que representa.

g) Por otro lado, los actores gremiales del sector –sindicatos y federaciones de médicos, enfermeras, y otros profesionales y trabajadores de la salud– son, en el momento del lanzamiento del SIS, actores todavía débiles. En los años siguientes, estos actores se reactivarán y lograrán reivindicaciones que van a presionar sobre el presupuesto público, compitiendo con éxito sobre recursos que, de alguna manera, podrían de otro modo dirigirse hacia el SIS. Pero, como ya dijimos, en el momento inicial, estos son actores débiles, y posteriormente nunca se oponen directamente al SIS, sino más bien critican su inoperancia, que incluso es usada como pretexto para sustentar sus plataformas gremiales.

## 4. LECCIONES PARA POLÍTICAS PRO-POBRES

1) La fuerza principal tras la aprobación del SIS como política pro-pobres es el interés estrictamente político, es decir, la búsqueda de respaldo ciudadano, del gobierno, en general, y de algunos actores fuertes en su interior, en particular. En ese sentido, una primera lección clave para la aprobación de una política pro-pobres es remarcar su carácter político: una política de este tipo no se aprueba porque algún análisis tecnocrático indica que es "buena", sino porque hay ventajas políticas para quienes la promueven, y esas ventajas políticas no son otras que la simpatía que pueden ganar quienes llevan a cabo esa política entre los pobres, que, lamentablemente, son mayoría en nuestro país.

2) Desde luego, la eficacia del SIS para lograr determinados resultados tiene que ver con el hecho de que responde a un problema efectivamente fundamental del sistema de salud: los cobros a los usuarios. Este problema tiene un doble carácter: por un lado, esos cobros son efectivamente una barrera significativa al acceso, que incluso lleva a que hayan recursos mal utilizados por falta de demanda; por otro lado, estos cobros son un problema sentido por la población. Es debido a este doble carácter que la política el SIS es efectiva, porque logra impactos debido al primer carácter, pero es sostenible políticamente debido al segundo. En ese sentido, un factor de éxito fundamental para implementar una política pro-pobres es que tenga esta doble condición: lograr resultados pero, a su vez, ser requerida por la gente.

3) Otra segunda lección clave tiene que ver con la fortaleza de los actores que promueven la política; en este caso, en particular, de la ubicación de Luis Solari al interior del gobierno y de su búsqueda por afianzar su respaldo político. Si bien el gobierno en general puede estar interesado en una política pro-pobres, el hecho de que sea esta política y este sector, específicamente, se deben a esa particular característica del actor que la impulsa.

4) Otro tema importante para analizar es cuál es la combinación de focalización y cobertura, es decir, de concentración en los pobres y de alcance del instrumento, que se obtiene. Como se ha indicado, el SIS está medianamente focalizado: por un lado, sus beneficios se concentran, sobre todo, en sectores pobres; por otro lado, contiene beneficios hacia sectores medios y sectores que están fuera del diseño original o que no mantienen una misma lógica con la orientación principal. Este balance parece ser de resultado, o bien, de proyectos y presiones complementarias aplicadas por el BID y el Banco Mundial por favorecer a los departamentos más pobres; o bien, de la necesidad de obtener respaldo político al SIS, ampliando sus beneficios hacia otros sectores y hacia grupos que tienen el respaldo particular de otros actores políticos claves. El haber logrado colocar al SIS como una política clave en torno a la cual los distintos actores quieren influir, parece darle sostenibilidad a la misma. El lanzamiento del SIS en los primeros meses de gobierno y la fuerza de los actores políticos atrás de él son claves en ese sentido.

5) Los principales problemas del SIS son: (i) el desequilibrio existente entre financiamiento y cobertura del paquete ofrecido y (ii) el estancamiento del financiamiento público para el mismo. Si el SIS puede ser considerado exitoso como iniciativa pro-pobres, es un fracaso en cuanto a la posibilidad de desatar una serie de cambios acumulativos en favor de los pobres. Una apuesta que pudo haber estado a la base del esquema del SIS es que la fuerte promesa de beneficios generara una presión social tal que consiguiese los fondos necesarios para que tal promesa se haga efectiva. Esta presunción ha mostrado no ser válida en el Perú, ratificando una larga historia de relaciones entre ciudadanía y Estado en nuestro país. En una sociedad con una ciudadanía consolidada y un ejercicio de derechos efectivo, podría haberse dado esta dinámica. Pero en un país como el Perú, con un gran déficit de ciudadanía y ejercicio de derechos, rápidamente el desequilibrio financiero del SIS llevó a que: i) los derechos prometidos por el SIS dejaran de ser efectivos, siendo reemplazados por una amplia discrecionalidad de los proveedores respecto de a quiénes y cómo se cumplen las promesas (tickets racionando el SIS, medicamentos no provistos), ii) sin respuesta adecuada de los políticos a cargo, se inicia el desprestigio del SIS, que a su vez limita la fuerza política para reivindicar un mayor financiamiento para el mismo.

En ese sentido, la gestión política del gobierno de Alejandro Toledo parece haber sido una fuerza agravante, pues transmitió una especie de "insensibilidad" por parte de los actores políticos gubernamentales frente al desprestigio de una de sus principales iniciativas políticas. Adicionalmente, el hecho de que en los años posteriores (2005-2006) el presupuesto público del sector salud priorizara mucho más la asignación de recursos a los médicos y profesionales (para aumentos y nombramientos), en vez del SIS, muestra también que los actores gremiales de los profesionales del sector salud tienen mayor fuerza política que una población usuaria de los servicios desorganizada, en particular, la más pobre. En un marco en que los actores políticos no tienen una fuerte preferencia por los pobres, esta situación lleva a que una política pro-pobres como el SIS pierda fuerza.

Por ello, una lección clave parece ser la necesidad de mantener un equilibrio muy cuidadoso entre promesas (cobertura del paquete) y financiamiento, por lo menos en una primera etapa del lanzamiento de una iniciativa como esta, así como la conveniencia de establecer un sistema de monitoreo y vigilancia ciudadana que aumente la presión sobre el sistema político, dentro de una estrategia de empoderamiento de los pobres bajo un enfoque de derechos.

## ANEXO N° 1
RESULTADOS SANITARIOS DEL SIS

Para evaluar los resultados sanitarios, presentaremos información de dos fuentes: 1) registros administrativos del MINSA; 2) los resultados preliminares de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES). De los datos del MINSA, se ha seleccionado indicadores que expresan la capacidad de respuesta frente a dos áreas claves de las estrategias sanitarias: niño (vacunación y control de crecimiento y desarrollo-CRED) y madre (parto institucional). (Véase el cuadro Nº 1).

**CUADRO N° 1**
DATOS ADMINISTRATIVOS DEL MINSA

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|---|---|---|---|---|
| DPT (3ra dosis) | 98.9 | 97.7 | 91.3 | 94.8 | 94.2 |
| Antisarampionosa | 92.5 | 97.2 | 97.3 | 95.2 | 94.7 |
| CRED 1/ | | 61.39 | 57.11 | 57.11 | 45.30 |
| % de Parto Institucional | | 42.55 | 44.19 | 51.14 | 59.83 |

1/ Control de crecimiento y desarrollo.
Fuente: Ministerio de Salud

**CUADRO N° 2**
DATOS DE LA ENDES CONTINUA - PRIMER CICLO

| | 1996 | 2000 | 2004 |
|---|---|---|---|
| Nacional | 55 | 58 | 71 |
| Rural | 15 | 24 | 44 |
| Antisarampionosa | 86 | 84 | 90 |
| DPT 3 | 77 | 85 | 87 |
| Nacional | 30 | 39 | 48 |
| Rural | 31 | 38 | 54 |

Fuente: Encuesta de Demografía y Salud

En el caso de las coberturas del CRED, se ha registrado una caída, posiblemente exagerada por el problema de la población estimada, pero demasiado grande como para que se deba exclusivamente a ello. Posibles razones: las trabas en el cambio del modelo de atención a uno integral y el funcionamiento del SIS que promueve otras atenciones (por ejemplo, de las enfermedades diarreicas agudas-EDA). En efecto, de acuerdo con la ENDES, el tratamiento en establecimientos de salud de

las EDA ha aumentado sensiblemente, y en particular en las zonas rurales, lo que constituye otro indicador positivo. Una evolución similar se observa en el tratamiento de las infecciones respiratorias agudas (IRA).

Similar situación se ha producido en el caso del parto institucional, aumentando el porcentaje de cobertura en todos los años. La diferencia entre los datos del registro MINSA y los de la ENDES se deberían a que el primero se refiere solamente a la atención pública. En ambos casos, sin embargo, del año 2000 al año 2003-2004 habría un aumento significativo de 15 puntos porcentuales, y los datos de la ENDES muestran que, en las zonas rurales, donde la cobertura era menor, el incremento ha sido aun mayor. Los controles pre-natales también se han incrementado. Esta mejoría sería producto de la intervención del Seguro Integral de Salud (SIS), así como de inversiones (PARSALUD) y mejora en atención (Proyecto 2000-PCMI y otras iniciativas, realizadas en años anteriores pero cuyo efecto se ve hasta ahora).

## BIBLIOGRAFÍA

Berman, Peter A. y Thomas J. Bossert. 2000. *A Decade of Health Sector Reform in Developing Countries: What Have We Learned?*
http://www.hsph.harvard.edu/ihsg/publications/pdf/closeout

Hsiao, William. 2000. "Inside the Black Box of Health Systems." *Bulletin of the World Health Organization.*
http://www.hsph.harvard.edu/ihsg/publications/pdf/issue-brief-decade

Lenz, R. y B. Alvarado. 2006. "Políticas pro-pobre en el sector público de salud del Perú", en: D. Cotlear (ed.), *Un nuevo contrato social para el Perú.* Washington DC: Banco Mundial.

Sen, A. 1995. "The political economy of targeting", en: D. van de Walle y K. Nead (ed.), *Public spending and the poor.* Washington DC: World Bank.

5

*La política y la pobreza en los países andinos*

# INFORME NACIONAL VENEZUELA

# SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO:

## El caso de Venezuela

VANESSA CARTAYA y CLAUDIA GIMÉNEZ

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

A partir de los años ochenta, y después de haberse constituido como un modelo de democracia estable para todo el continente, el sistema político venezolano comenzó a desmoronarse. Se hicieron evidentes los conflictos derivados de la cultura patrimonialista de los grupos dirigentes, una institucionalidad pública clientelista y condicionada por intereses corporativos, y la creciente insatisfacción de sectores mayoritarios respecto de necesidades no atendidas. Las reglas de distribución de su economía se hicieron inviables y el modelo colapsó.

Frente a esta situación, se requería un cambio profundo. El discurso del entonces candidato Hugo Chávez prometía una refundación de las bases políticas y sociales, y generó una importante expectativa tanto en los sectores populares como en las clases medias, lo cual le permitió triunfar en las elecciones de 1998. Entre 1999 y 2005, Venezuela experimentó un nivel de movilización y conflictividad sin precedentes, aunado a una profunda fragmentación social y polarización política.

En el plano económico y social, el gasto público se mantiene en aumento desde el año 1999. Sin embargo, la generación de empleos de calidad sigue siendo –en la perspectiva de la superación de la pobreza– un punto débil. En la última década, la economía venezolana no ha generado los puestos de trabajo requeridos por una

fuerza laboral que crece a un ritmo acelerado; y las condiciones de vida de la población no se corresponden con las posibilidades redistributivas producto de la economía del petróleo.

Desde la perspectiva del presente trabajo, los problemas sociales que afectan a Venezuela pueden precisarse mejor haciendo uso del concepto de exclusión, pues, junto a los bajos ingresos, un gran sector de la ciudadanía enfrenta limitaciones de acceso a los servicios sociales básicos y a la justicia, limitaciones a la participación política y la ausencia de un sistema de protección social.

La aprobación de una nueva Constitución, en diciembre de 1999, introdujo un cambio crucial al calificar al sistema democrático como "participativo y protagónico", por contraposición al modelo de democracia representativa establecido en la Constitución de 1961. Esto ha afectado el papel de los partidos políticos y configura una sustantiva transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad. De 1998 en adelante, la intensa actividad electoral ha dado como resultado el desplazamiento de la elite política dominante desde 1958 y su sustitución por actores políticos emergentes –los dos partidos dominantes durante el período 1959-1998 suman sólo un 5,5% de la adhesión popular. Los sindicatos y asociaciones empresariales también se han debilitado considerablemente, al tiempo que las nuevas organizaciones paralelas son todavía débiles y con poca penetración en las bases. Las dirigencias empresarial y gremial tradicionales no participan, formal y permanentemente, en instancias de diálogo orientadas a la formulación de políticas públicas.

En el actual panorama político, el *clivage* más significativo es el que se establece entre lo que denominamos "el oficialismo y los partidos que lo apoyan" y "la oposición". Para el oficialismo, el país se encuentra inmerso en un "proceso revolucionario", lo cual implica modificaciones profundas, desde la concepción de lo que es la democracia hasta la forma de entender el modelo económico y la estructura organizativa del Estado. En este marco, la negociación no parece figurar entre las prioridades.

*Agenda de las propuestas sobre pobreza en Venezuela.* Si bien la pobreza está en el tope de prioridades de todas las fuerzas políticas, las propuestas concretas no se debaten en la opinión pública. Actualmente, lo que está en juego es un modelo político-social antes que un conjunto de reformas orientadas a reducir la pobreza.

Los discursos del gobierno y de la oposición son antagónicos y reflejan modelos de sociedad opuestos. De cada uno de ellos se derivan concepciones de la pobreza que se alinean con dos enfoques predominantes: a la oposición le corresponde predominantemente un enfoque "productivo" y al bloque oficialista, una concepción de la pobreza como un asunto de exclusión de la ciudadanía. Así, para el gobierno y las fuerzas que lo apoyan, la garantía universal de los derechos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), es la principal estrategia que define el proyecto en sus aspectos sociales; para la coalición opositora, el empleo productivo y la educación son las claves para salir de la pobreza.

Erradicar un fenómeno que está vinculado a raíces económicas, políticas y sociales es una tarea de largo plazo que requiere el concurso de toda la sociedad. Desde 1999, Venezuela ha avanzado la promulgación de una nueva constitución que amplió considerablemente el espectro de los derechos ciudadanos, y que consagra la equidad como principio central y criterio de universalidad en la prestación de los servicios, a fin de evitar cualquier forma de exclusión. En cuanto a los avances en la instrumentación de esta agenda, destaca un esfuerzo a favor de la distribución de la riqueza a través del gasto social y la promoción de la economía social, la reivindicación simbólica de lo popular y el rol del Estado como regulador. Esto contribuyó a hacer más visibles las condiciones de pobreza y exclusión, y a hacer de su superación un tema de agenda pública, lo cual ha intensificado la conciencia de que sólo a través de la inclusión social será posible cohesionar y darle estabilidad a la sociedad venezolana. Las políticas han tenido un impacto simbólico en la medida que implican un reconocimiento de las aspiraciones y necesidades de los estratos más pobres de la población.

Sin embargo, en un clima de fragmentación y conflictividad exacerbada, se presentan obstáculos para la concreción de estos principios y estrategias, pues la institucionalidad que garantice el ejercicio de estos derechos aún está por desarrollarse. Un balance preliminar señala que hasta hoy no se han instrumentado los preceptos constitucionales y programáticos para un nuevo modelo de relación Estado-sociedad que permita el protagonismo de la población. Pese a los avances en materia constitucional y a las reformas institucionales, en el sector social aún se mantienen “nudos críticos” que han sido enfrentados más en el discurso que en la acción. Estos

nudos, unidos a la matriz sociocultural venezolana, contribuyen al mantenimiento de rasgos clientelistas y asistenciales en las políticas. El clientelismo en Venezuela ha sido el modo central de relación entre el Estado y la sociedad, y la pobreza constituye un terreno fértil para su explotación con fines políticos. La actual coyuntura no es una excepción.

Un significativo obstáculo para el surgimiento de agendas concertadas es la ausencia de espacios para que esto sea posible. El debilitamiento de los vínculos sociales ha afectado la convivencia, y ha reducido estos espacios y la voluntad de encuentro entre clases sociales y visiones distintas del país. Por otra parte, la agenda legislativa ha estado sobredeterminada por lo político, mientras que las principales realizaciones que han impactado la situación social no han sido consecuencia de un debate plural, sino de la voluntad del Poder Ejecutivo. A partir de 2005, el retiro de la oposición de los comicios significó el cierre de un nuevo espacio para el debate.

La debilidad de los actores llamados a participar en la definición de un proyecto inclusivo constituye un gran obstáculo. Los partidos tradicionales se encuentran en una situación crítica, fruto de su incapacidad para leer la realidad y actuar en consecuencia. Los nuevos partidos, tanto del gobierno como de la oposición, a pesar del apoyo popular conseguido por sus líderes, no han logrado sortear las dificultades organizativas y el personalismo. El empresariado tradicional y el movimiento sindical, al desaparecer las reglas de juego que normaban su participación en la agenda de políticas públicas, se involucraron directamente en la negociación política en defensa de sus intereses. Pero, también, durante este período los centros de reflexión y debate, las organizaciones dedicadas a la promoción de la paz y las organizaciones de derechos humanos se han fortalecido en defensa de la justicia social y los derechos humanos; y sectores al interior de la Iglesia Católica han convertido a ésta en un actor significativo para la construcción del consenso.

La sociedad venezolana vive un momento de "repolitización", producto del surgimiento o revitalización de organizaciones a favor o en contra del "proceso revolucionario" del Presidente Chávez. No obstante, la promoción de alianzas en torno a una agenda para la superación de la pobreza requiere de un liderazgo y una voluntad que parecen bastante lejanos de la realidad: las fuerzas del gobierno tienen como rasgo distintivo la poca tolerancia y el personalismo, mientras que en la oposición

se requiere un liderazgo unitario para impulsar la adhesión a un objetivo como éste. En este escenario, es muy difícil identificar qué actores defienden o se oponen a las reformas a favor de los pobres.

*¿Cómo avanzar hacia el objetivo de la superación de la pobreza?* En la situación descrita, un proyecto consensuado de sociedad es virtualmente imposible, a menos que se logre instaurar un ambiente de mutua tolerancia y de acuerdos mínimos para el futuro. Tanto en el gobierno, como desde la oposición, existen sectores que podrían ser ganados a la concertación en torno a temas concretos, pero sólo si se establecen reglas de juego que otorguen garantías de cumplimiento de los acuerdos.

Promover una cultura de la deliberación es el reto más importante. Implica el desarrollo de un piso común de valores, el fortalecimiento de las instituciones, el diseño (o recuperación) de espacios para el encuentro, y la reconstrucción de la confianza en los principales actores políticos y sus instituciones.

De la agenda, todos concuerdan con la necesidad de cambios institucionales profundos, y la mejor prueba de ello es el apoyo masivo que en las elecciones de 1998 recibió el actual Presidente de la República. Todas las organizaciones coinciden frente a un conjunto de valores éticos: la necesidad de combatir la corrupción y de promover una sociedad más cooperativa y solidaria. Asimismo, se aboga por fortalecer la legitimidad de los partidos, los gremios, los sindicatos y las organizaciones de base, para mejorar la representación ciudadana y su participación en las decisiones que los afectan.

El punto de encuentro más importante se refiere a la identificación misma de la pobreza, la exclusión y la desigualdad, como problemas prioritarios de la sociedad venezolana. Todos éstos tienen un carácter central en las agendas de desarrollo propuestas y en el acuerdo sobre la necesidad de crear un efectivo sistema de oportunidades para todos.

Que las políticas se formulen en interlocución con los pobres es una prioridad. De hecho, a nivel local y sobre materias concretas, es posible encontrar puntos de consenso para la construcción de espacios de inclusión social. Actualmente, los sectores más desfavorecidos han comenzado a apreciar el valor de la participación y se reconocen cada vez más como sujetos de derechos civiles, políticos y sociales.

De otro lado, la participación de actores sin experiencia en la negociación política ha conducido a enfatizar el fortalecimiento de los partidos políticos y la necesidad de ampliar el espacio para la participación popular organizada mediante mecanismos consagrados en la Constitución. No obstante, el fortalecimiento de los partidos pasa por modificar algunas de las normas constitucionales que han sido restrictivas para el desarrollo y difusión de sus propuestas y para la interlocución con sus electores, tales como el financiamiento público o la vuelta a una estructura bicameral del Parlamento.

Las fuerzas opositoras coinciden en afirmar que el equilibrio de poderes ha sido vulnerado. Modificar el sistema de habilitación legislativa del Presidente de la República, mediante un régimen más riguroso y plural para la aprobación de los decretos-ley, es una de las reformas propuestas. En relación con el sistema electoral, las propuestas se orientan a la reducción del período presidencial, con una sola reelección inmediata y con la doble vuelta electoral.

El marco constitucional, que implica la definición de la política social como una cuestión de derechos, constituye un paso en el camino para atacar las raíces del complejo problema de la pobreza y la exclusión, más allá de lo meramente económico. Evitar que la bonanza de la que hoy disfruta Venezuela sea calificada en el futuro como otra "oportunidad perdida", depende de la posibilidad de generar consensos para sumar a todos los sectores, y reconocer que "la política es el arte de vivir juntos en la diferencia".

## 2. EL CONTEXTO VENEZOLANO

Los rasgos predominantes de la actual situación son, de un lado, la inestabilidad institucional, la discrecionalidad de los procesos de toma de decisiones y los débiles contrapesos institucionales;[1] en un contexto tal, las políticas y las posiciones de los actores mutan continuamente. De otro lado, la polarización en lo político y la fragmentación social tamizan la vida nacional y hacen difícil el logro de consensos mínimos para la construcción de un proyecto de país que contribuya a la gobernabilidad.

### 2.1 El contexto político

Después de haber sido un modelo de democracia estable por varias décadas, a partir de los años ochenta, y junto con el inicio del declive económico, el sistema político venezolano comenzó a desmoronarse. El "pacto de conciliación de elites" –conjunto de acuerdos entre los partidos y otras fuerzas sociales para compartir el poder y los recursos– se mantuvo por casi treinta años, pero, a medida que la economía del país fue empeorando, sus reglas de distribución se hicieron inviables y el modelo colapsó en 1998.

Por más de una década la situación de Venezuela se ha caracterizado por una progresiva conflictividad, la cual tuvo su primera manifestación en 1989, cuando ocurrió la explosión de descontento popular conocida como el "Caracazo".[2] ¿Cómo fue gestándose ese deterioro y cuáles fueron sus raíces?

La democracia venezolana se sostuvo, desde el fin de la última dictadura (1958), mediante un pacto de conciliación de elites en el que los partidos políticos tuvieron un rol fundamental. El Estado privilegió y fomentó acuerdos en sectores vinculados a los partidos y organizaciones en el poder, y dio pie a la exclusión social y política (Maingon, 2004). Así, se constituyó una débil organización de la sociedad

---

[1] Una de cuyas bases es la prolongada vigencia del "Régimen de Transición del Poder Público," del 28 de marzo de 2000, que tenía por finalidad regular la reestructuración del poder público con el propósito de permitir la vigencia inmediata de la Constitución de 1999.

[2] Esta violenta manifestación se prolongó por varios días y dejó un saldo aún no determinado de muertos y heridos. Se inició como consecuencia del programa de ajuste económico conocido como "el Gran Viraje".

civil, fenómeno calificado como "pluralismo asociativo limitado" (Salamanca, 2003), que estuvo monopolizado por organizaciones de clase media con una tendencia antipolítica frente al Estado y los partidos políticos.[3] Ya para fines de los años setenta, al evidenciarse el agotamiento del modelo económico rentista, se hicieron notorios los conflictos derivados de la cultura patrimonialista y autoritaria de los grupos dirigentes, de una institucionalidad pública clientelista y condicionada por intereses corporativos, así como una creciente insatisfacción de sectores mayoritarios de la población frente a necesidades sociales no atendidas (Maingon, 2004).

Frente a esta situación, la necesidad de un profundo cambio estaba clara para la mayor parte de los ciudadanos. El discurso del actual Presidente Chávez, que prometía una refundación de las bases políticas y sociales del país, y una nueva Constitución que le diera sustento, levantó expectativas tanto en los sectores populares como en las clases medias, lo que le otorgó finalmente el triunfo en las elecciones de 1998. La lucha contra la pobreza y la corrupción fueron temas centrales de su campaña electoral. Su programa de gobierno planteaba tres objetivos prioritarios: el restablecimiento del crecimiento económico, la estabilidad macroeconómica y la distribución de la riqueza con el fin de erradicar la pobreza.

El período comprendido entre 1999 y 2005 se ha caracterizado por altos niveles de efervescencia y movilización; una conflictividad sin precedentes, con manifestaciones de violencia; y una profunda fragmentación social y polarización política. Un hecho de particular relevancia fue la aprobación por referéndum, en 1999, de una nueva Constitución. Como consecuencia, desde 1998 hasta el presente, se han celebrado en el país una multiplicidad de procesos electorales, que han resultado en el desplazamiento de la élite política dominante en el país desde 1958, y su sustitución por actores emergentes (López Maya, 2004).

En el año 2002, comenzó un largo proceso de recolección de firmas para solicitar el Referéndum Revocatorio del Presidente de la República, el cual –luego de varias jornadas de validación– culminó en agosto de 2004 con la ratificación del Presidente, en medio de acusaciones de fraude por parte de la oposición. La realización de

[3] Véase Smilde (2004).

estos procesos generó un clima de aguda conflictividad que se expresó en concentraciones y marchas a favor y en contra del gobierno. Éstas fueron lideradas por la Coordinadora Democrática (coalición de oposición) y el Comando Maisanta, dirigido por el Presidente Chávez y compuesto por miembros del Movimiento Quinta República (MVR) y otras agrupaciones que lo apoyan, algunos ministros y gobernadores estadales.

En medio de la profunda crisis de legitimidad de los partidos políticos tradicionales, los medios de comunicación social han sido un significativo actor en el debate político. De igual manera, se incrementó la participación política de actores económicos y sociales, como asociaciones empresariales y sindicatos, los que se identificaron con los polos en conflicto. Por otra parte, actores como la clase media –sector que por tradición se había caracterizado por una mínima presencia en la calle– han tenido un papel relevante en el repertorio de formas de protesta actuales (Barrios, 2004). En un país que se percibía a sí mismo como "igualitario y armonioso", reviste particular relevancia la expresión clasista, e incluso racista, que ha tenido la confrontación política y el proceso de polarización.

El panorama actual refleja menos movilización y conflictividad en las calles, pero la polarización persiste de forma menos abierta. El profundo proceso de cambio institucional reciente no tiene aún su correlato en la consolidación de una nueva institucionalidad que proporcione un marco estable de reglas de juego. Autores como Maingon (2004) y Carrasquero, Varnagy y Welsch (2003), señalan los bajos niveles de confianza interpersonal y en las instituciones, y una progresiva abstención electoral, como síntomas de fragilidad institucional.

Las elecciones para la Asamblea Nacional, celebradas en diciembre de 2005, marcan un nuevo punto de inflexión en el conflicto político, al producirse el retiro de la contienda de los partidos de oposición, a escasos días de la elección, en medio de una abstención estimada de 75%[4] y en un clima que ha sido calificado por la Misión de Observación de la Comunidad Europea en los siguientes términos:

[4] Según estimación preliminar del Primer Boletín del Consejo Nacional Electoral del día de la elección (4 de diciembre de 2005).

*"La MOE-UE constata que amplios sectores de la sociedad venezolana no tienen confianza en el proceso ni en la administración electoral. Este punto de vista, que tiene raíces en la alta polarización que divide a la sociedad venezolana, se puso de manifiesto especialmente durante el Referéndum Revocatorio de 2004, así como en el período previo a estas elecciones. La publicación de una base de datos que contiene los datos personales de más de 12 millones de ciudadanos junto a sus preferencias políticas (el llamado Programa Maisanta), expresadas durante la recolección de firmas para el Referéndum Revocatorio, produjo un miedo generalizado a que esta información pudiese ser usada con el propósito de intimidar e influir de manera indebida en los votantes. Este hecho jugó un papel significativo a favor de la abstención" (Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, 2005).*

## 2.2 El contexto socioeconómico

Con un PIB cercano a US$ 4 000 y un Índice de Desarrollo Humano de 0,778, Venezuela es clasificada por los organismos internacionales como un país de "desarrollo medio". No obstante, las condiciones de vida de su población no se corresponden con la inmensa riqueza de que ha disfrutado el país. La desigualdad, la pobreza y la precariedad laboral, junto a otros síntomas de deterioro del tejido social, constituyen aún parte fundamental de su realidad actual.

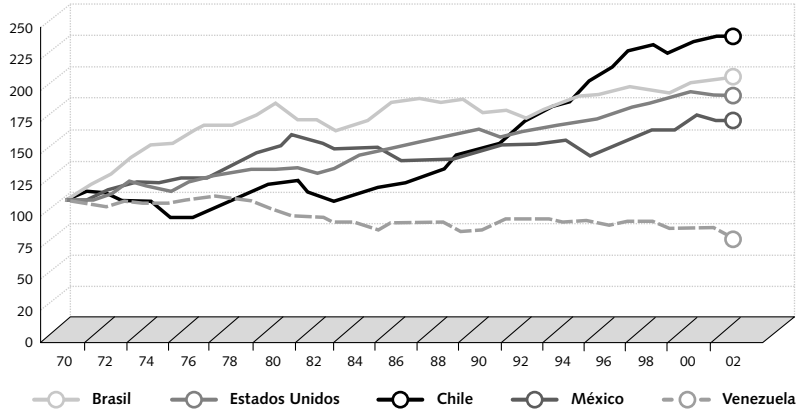
La evolución histórica venezolana ha estado marcada por su carácter de "petroestado", como califica Karl (1997) al complejo institucional característico de los países petroleros. La industria petrolera se cimentó sobre una institucionalidad muy precaria, la cual era el legado de un siglo XIX caracterizado por continuas guerras y por un pasado colonial. Así se dio forma a un Estado en el cual los mecanismos de redistribución de la cíclica riqueza petrolera han tendido a adoptar formas populistas y excluyentes.[5] Muchas décadas después de que se planteara como objetivo "sembrar el petróleo", éste sigue representando cerca del 25% del PIB, aproximadamente el 80% de las exportaciones y la mitad de los ingresos fiscales, razón por la cual la nación es dependiente de los vaivenes del mercado petrolero.

[5] Véase Gómez Calcaño (2004).

Al comparar la evolución del PIB per cápita real de Venezuela con la de otros países latinoamericanos, se nota una tendencia notablemente dispar, que ha conducido a calificar esta paradoja de recursos abundantes y pobres resultados como "la más grande oportunidad perdida de la post-guerra" (Rodríguez, 1999).

**GRÁFICO N° 1**

EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA REAL (Venezuela y países seleccionados)

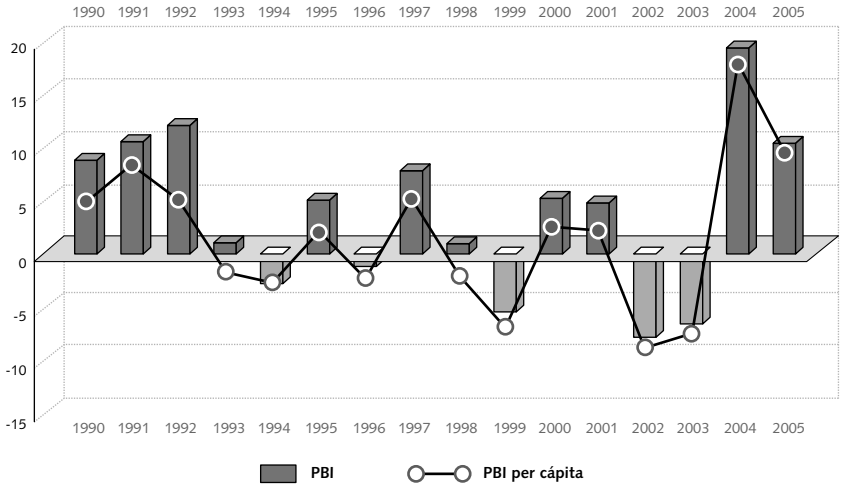



Fuente: Gruben y Darley (2004).

Luego de la acentuada depresión de 2002 y 2003, el año 2005 la economía se mantuvo en crecimiento (9,3%), aunque en términos por habitante el PIB se encuentra aún a 7,9% por debajo del primer semestre de 1998. La inflación cerró el año 2005 en 14,4%, la tasa de cambio se ha estabilizado y las reservas internacionales se ubicaron (en agosto) en su nivel más alto desde 1989. No obstante, detrás de ese desempeño económico favorable se encuentran los precios petroleros más altos, en términos reales, de los últimos veintitrés años, espejismo que esconde debilidades estructurales típicas de una economía petrolera y algunas otras debilidades nuevas; entre las tradicionales, destacan: insuficiente inversión para sostener el ritmo de crecimiento –y, por tanto, niveles de empleo formal muy deprimido– y un déficit fiscal estructural. La principal nueva debilidad es el alto endeudamiento interno (Santos, 2005).

**GRÁFICO N° 2**

EVOLUCIÓN DEL PIB Y PIB PER CÁPITA (1990-2005)




Fuente; CEPAL. Estudio Económico de América Latina, varios años. BCV. Mensaje Fin de Año 2005.

El impacto distributivo del crecimiento se ha reflejado, fundamentalmente, en el incremento del gasto social. No obstante, en la perspectiva de la superación de la pobreza, la generación de empleos de calidad sigue siendo un punto débil, a pesar de la mejoría de la tasa de desocupación. Debido al descenso de la inversión y al comportamiento errático de la producción, en la última década, la economía venezolana ha sido incapaz de generar los puestos de trabajo estables requeridos por una fuerza laboral que crece a un ritmo rápido. Como consecuencia, desde 1995 la tasa de desocupación abierta supera los dos dígitos, alcanzando su punto máximo (16,8%) en el año 2003, y la tasa de informalidad se ha mantenido por sobre el 40% de la población ocupada desde 1993. En el primer semestre de 2005 la desocupación promedió el 13,3%.

## 2.3 La pobreza en Venezuela

En el último período, en Venezuela, se ha discutido mucho sobre la magnitud de la pobreza y los métodos para medirla. Las cifras varían ampliamente dependiendo del enfoque y la metodología de cálculo aplicados. Según datos oficiales, en el primer semestre de 2004, un 53% de los hogares venezolanos podían definirse como "pobres" en función de sus ingresos, mientras que casi la cuarta parte

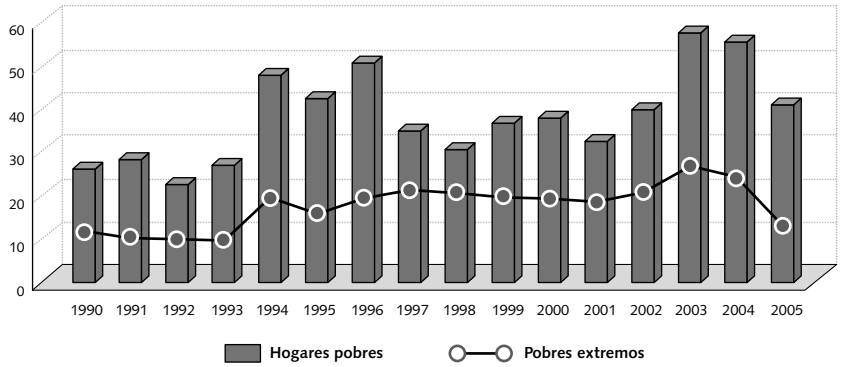
enfrentaba restricciones al derecho a la alimentación. Si se consideran las nuevas transferencias instrumentadas desde finales de 2003,[6] según cifras gubernamentales, la proporción de hogares en pobreza ha descendido hasta 38,5% en 2005 (INE, 2005).[7]

A propósito de los datos publicados en los informes internacionales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Machinea et al., 2005), se produjo un debate entre el gobierno nacional, el cual rechaza las conclusiones que conducirían al no cumplimiento de la meta de pobreza en Venezuela, e investigadores nacionales, para los cuales el nivel de pobreza por ingresos en el año 2004 se acercaría al 70%, habiendo tenido un crecimiento sostenido. La posición gubernamental sostiene su rechazo a las mediciones basadas en la línea de ingresos, porque no recogen la multidimensionalidad de la pobreza ni el impacto de los programas sociales instrumentados; no obstante, sus cifras más recientes continúan basándose en la medición de la pobreza por ingresos, como se observa en el Gráfico N° 3.

**GRÁFICO N° 3**

EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE HOGARES EN POBREZA Y POBREZA EXTREMA (1990-2005)

I semestre




Fuentes: 1990-2002: República de Venezuela. Cumpliendo las Metas del Milenio; 2003-2005; INEI. 2005. "La pobreza"

[6] Fundamentalmente becas/subsidios transitorios por participación en los programas sociales educativos conocidos como "Misiones".

[7] Se ha observado un aumento en el ingreso del sector más pobre y mayoritario de la población, como consecuencia de la instrumentación de las misiones sociales (PROVEA, 2005).

Esta situación de pobreza y exclusión se ha venido incubando por largo tiempo. Las estimaciones de CEPAL (2004) indican que desde 1981 la pobreza por ingresos se ha duplicado, elevándose casi continuamente, mientras que la pobreza extrema se ha triplicado, debido a su mayor sensibilidad a las fluctuaciones en el entorno económico. Otra manifestación clave de la exclusión, a su vez causa próxima de los bajos ingresos, es la exclusión en el mercado de trabajo. En un ambiente de alto y persistente desempleo e informalidad, son afectados más que proporcionalmente los pobres, las mujeres y los jóvenes. Las tasas de desocupación en los hogares en situación de pobreza extrema triplican las que se encuentran en los hogares no pobres (PNUD/OCEI, 2001).

En una situación donde se conjugan diversas crisis y donde los problemas de exclusión tienen profundas raíces en la evolución sufrida por el país durante los últimos veinticinco años, es difícil discernir con claridad las causas de la pobreza respecto de sus consecuencias. Las fluctuaciones de la pobreza por ingresos corresponden desde 1997, aunque con cierto rezago, a las fluctuaciones en la actividad económica y el desempleo. Es así que las cifras más recientes reflejan el efecto combinado de la revitalización del crecimiento económico (17% en 2004 y 9,3% en 2005) y el considerable volumen de gasto asignado a las misiones sociales.[8] Pero, diversos estudios han sugerido que sin reducción de la desigualdad no se logrará reducir sosteniblemente la pobreza por ingresos, o se requerirán tiempos que se miden en generaciones (Ortega, 2003).

Venezuela tiene un nivel de desigualdad menos elevado que el promedio de América Latina, la región más desigual del planeta, pero aún así, en 2002, el 20% más rico recibió 12,3 veces más ingresos que el 20% más pobre (Molina, E., 2004). La desigualdad de ingresos laborales en Venezuela mejoró sensiblemente entre 1975 y 1983, pero se produjo en 1984 un grave empeoramiento. A partir de ese momento la situación se ha mantenido prácticamente estable (Ortega, 2003).

La orientación de las políticas sociales tiene gran responsabilidad, tanto en el mantenimiento de altos índices de pobreza como en la persistencia de la desigualdad,

[8] Aproximadamente, 10,7 billones de bolívares en 2005, lo que equivale a 3,8% del PIB (véase al respecto Malavé Mata, 2006).

ya que por varias décadas ésta no favoreció la construcción de una ciudadanía social con criterios de universalidad y promoción de los derechos sociales, así como un gasto social insuficiente, inadecuadamente orientado e ineficiente (García y Salvato, 2004).

## 3. EL SISTEMA POLÍTICO Y LOS ESPACIOS PARA LA FORMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### 3.1 El sistema político electoral: el marco legal

De 1958 a 1998 el marco normativo y legal que rigió la actividad política se basó en la Constitución de 1961 y en la Ley de Partidos Políticos de 1964, así como en las diversas versiones de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP). No obstante, luego de la promulgación de la Constitución de 1999, este marco ha cambiado sustancialmente, a pesar de que se mantienen vigentes las dos leyes mencionadas. En el presente rigen principios, reglas y disposiciones legales nuevas y antiguas (Kornblith, 2004).

Los cargos sujetos a elección popular son: Presidente de la República, representantes a los parlamentos Andino y Latinoamericano, diputados a la Asamblea Nacional, gobernadores de Estado, diputados a los Consejos Legislativos Estadales (CLE), alcaldes y concejos municipales y miembros de las juntas parroquiales. Según la nueva Carta Magna, el período presidencial es de seis años con reelección inmediata, y los diputados a la Asamblea Nacional permanecerán cinco años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelectos por dos períodos como máximo. Los gobernadores y alcaldes son elegidos por un período de cuatro años y pueden ser reelectos de inmediato y por una sola vez.

Los diputados a la Asamblea Nacional, así como los gobernadores y alcaldes, son elegidos en cada entidad por votación libre, universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una combinación de normas contenidas tanto en la LOSPP (1997), como en el Estatuto Electoral de 2000. De esta manera, se ha favorecido la utilización de recursos que, aunque no prohibidos expresamente, vulneran el principio de representación proporcional de las minorías, consagrado en ambas normativas[9] (Lalander, 2004; Misión de Observación

Electoral de la Unión, 2005). Es así como la Alianza Bolivariana obtuvo aproximadamente el 73% de los cargos en las elecciones regionales, a partir de una votación de 56% (Patruyo, 2005).

Las nuevas normas constitucionales prohíben el financiamiento de las campañas electorales con fondos públicos, eliminan la denominación de partidos políticos sustituyéndola por el término "agrupaciones con fines políticos", e introducen la figura de la postulación a cargos públicos por iniciativa propia. Si a esto se suman otras regulaciones derivadas del cambio del modelo de democracia representativa al de democracia participativa, el papel de los partidos políticos como instancias de mediación y agregación de intereses resulta considerablemente disminuido (Kornblith, 2004).

Asimismo, la Constitución de 1999 incrementa las atribuciones del Presidente de la República, al otorgarle la facultad de los ascensos militares sin aprobación de la Asamblea, consagra la ampliación y modificación del concepto de habilitación del Presidente para legislar por medio de decretos-leyes, e introduce la facultad de determinar (a través de decreto) la organización de la administración pública e, incluso, fijar el número de ministerios, suprimiendo así el control que ejercía el Poder Legislativo a través de la Ley Orgánica de Administración Central (Badell, 2003).

Un cambio crucial introducido en la nueva Constitución es la calificación del sistema democrático como "participativo y protagónico", por contraposición al modelo de democracia representativa establecido en la Constitución de 1961. En la CRBV, la participación se aborda como principio de organización del Estado y la sociedad, a la vez que como un derecho humano. De los 350 artículos, al menos 130 tienen un componente directa o indirectamente relacionado con la participación (Delgado, 2003).

---

[9] Se trata de la postulación por separado en tarjetas diferentes de los candidatos que se eligen por vía nominal (60%) y los que se eligen vía lista (40%), a pesar de existir una alianza táctica (véase la LOSPP de 1997, y el Estatuto Electoral de 2000).

## 3.2 Las relaciones Estado-sociedad

Este nuevo marco legal fue aplicado dando lugar a un cambio sustancial en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Desde la perspectiva del oficialismo y las fuerzas que lo apoyan, el país se encuentra inmerso en un proceso revolucionario de largo plazo, lo que implica un cambio radical en las instituciones que sustentaron la IV República. Desde la concepción misma de la democracia como participativa y protagónica hasta la estructura organizativa del Estado, el proceso revolucionario implica modificaciones profundas.

El rasgo más significativo del panorama político actual, desde el punto de vista de los procesos de formación de políticas públicas, es la debilidad de contrapesos institucionales producto de la transitoriedad de los poderes públicos, además del reforzamiento del tradicional presidencialismo en la nueva Constitución.

Uno de los principales detonantes de los convulsionados sucesos de 2002 y 2003 ha sido la puesta en práctica de la habilitación legislativa por parte del Ejecutivo, con una amplitud nunca antes conocida, lo que ha afectado las facultades de la Asamblea Nacional y ha sustraído del debate público y la negociación un conjunto de temas de alto interés para el colectivo. Así, a lo largo del año 2001, el Ejecutivo dictó 49 decretos leyes que tocan áreas tan neurálgicas como la propiedad de la tierra, sin previo conocimiento de su contenido por parte de la Asamblea Nacional y sin que hubiese ocurrido un proceso de consultas con otros actores sociales.

Al evaluar los procesos que han afectado a la sociedad civil y sus relaciones con el Estado, Freitez (2003) identifica los siguientes: (a) la creación de gremios paralelos a los existentes en el campo sindical y empresarial para su interlocución con el gobierno; (b) la supresión de los mecanismos tripartitos de concertación de alto nivel y el establecimiento, en su lugar, de instancias de participación popular, como los Consejos Estadales de Planificación Pública (CEP) y los Consejos Locales de Planificación Pública (CLP); (c) la tendencia a la conformación de un modelo único de organización popular para su interlocución con el gobierno, acompañado del desconocimiento o exclusión de formas de organización popular no controladas políticamente y de las organizaciones gremiales.

En un proceso concomitante al de los partidos políticos, los sindicatos y asociaciones gremiales y empresariales se han debilitado considerablemente, al tiempo que las nuevas organizaciones paralelas son todavía débiles y con poca penetración en las bases. La dirigencia empresarial y gremial tradicional no participa formalmente y de una manera permanente en instancias de diálogo orientadas a la formulación de políticas públicas. Se han mantenido, no obstante, espacios sectoriales de concertación[10] para materias específicas. Adicionalmente, como consecuencia del retiro de los partidos de oposición de las elecciones a diputados recién celebradas, el año 2006 se inauguró con una Asamblea Nacional compuesta íntegramente por fuerzas afectas al gobierno, lo cual implica el cierre de un importante espacio de debate.

En este marco de la polarización, la participación de las mujeres y sus organizaciones en actividades pro y contra gubernamentales ha sido notable y, como consecuencia, se ha acrecentado la toma de conciencia de sus derechos ciudadanos y su derecho a participar en la política local y nacional. No obstante, esta efervescencia se expresa aún débilmente en la participación femenina en cargos electos. En 1998 se activó el artículo 144 de la LOSPP, que establece un sistema de cuotas en las listas de elegibles y que señala un mínimo de 30% para las mujeres. En dicho año aumentó significativamente la representación de las mujeres en el Parlamento (véase el cuadro N° 1). Las últimas elecciones regionales reflejan que la participación femenina se encuentra aún lejos del 30% establecido.

**CUADRO N° 1**

REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN EL PARLAMENTO

| | 1988 | 1993 | 1998 | 2000 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|
| Senadores | 7,0 | 4,0 | 9,0 | -- | -- |
| Diputados | 10,0 | 6,9 | 11,0 | 10,5 | 17,6 |
| Asambleas legislativas | 12,6 | 11,7 | 19,2 | 13,4 | * |

(*) Dato no disponible. El Consejo Nacional Electoral no ha publicado los resultados definitivos de las elecciones de diciembre de 2005.
Fuente: Actualización propia sobre la base de Bravo (2005).

[10] Por ejemplo, para la discusión de los precios de los productos de la cesta básica que se encuentran regulados.

Las nuevas regulaciones y sus modalidades de aplicación, tales como la prohibición del financiamiento de las campañas electorales con fondos públicos y la eliminación del modelo bicameral en el Parlamento, así como la limitación de los poderes de control de esta institución, han incidido en el debilitamiento aún mayor de los partidos políticos como agentes de representación y agregación de intereses.

En el actual panorama político coexisten los partidos tradicionales, que en un momento llegaron a reunir más del 90% del electorado, con un conjunto heterogéneo de agrupaciones que constituyen sucesivos desprendimientos de las organizaciones tradicionales y de otras agrupaciones y partidos emergentes, cuya militancia pertenece básicamente a las nuevas generaciones. Los partidos "emergentes" comparten el carácter movimientista y personalista, pues en el intento de desarrollar prácticas organizativas más fluidas han terminado por quebrar la disciplina partidista, haciéndose dependientes de las decisiones del líder. No obstante, estos partidos se diferencian con relación a las políticas públicas propuestas. Por una parte, organizaciones como Proyecto Venezuela y Primero Justicia apoyan la democracia representativa pero con participación de la sociedad civil, y en sus propuestas de política tienen una orientación que puede clasificarse como de centro-derecha. La coalición en el poder, por su parte, enfatiza las diferencias socioeconómicas y raciales y promueve una democracia participativa acompañada de un fuerte sesgo personalista. Su discurso político se articula en torno a la dicotomía oligarquía/pueblo (Patruyo, 2005).

La coexistencia de estos grupos de partidos políticos ha complejizado significativamente la actividad política, y ha acentuado rasgos como el personalismo en un contexto dominado por la "antipolítica" (Patruyo, 2005). Un considerable proceso de desinstitucionalización ha sido el principal resultado de esta evolución, al involucrar el debilitamiento de los partidos, en tanto organizaciones, y de las reglas que regían el debate político y los procesos de negociación. De esta manera, la posibilidad de que los partidos políticos incidan en la agenda pública, tanto por efecto de las nuevas regulaciones como por su actuación real, se ha visto considerablemente debilitada.

**CUADRO N° 2**

CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

| Aspecto | MVR | Patria para todos | Podemos | AD | COPEI | Proyecto Venezuela | Primero Justicia |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ideología | "Socialismo del XXI" Popular nacionalista | "Izquierda" Popular nacionalista | "Izquierda" (escisión del MAS) | Social democracia | Democracia cristiana | Democracia liberal. Centro-derecha | Centro-derecha |
| % adherentes (*) | 42,2 | 2,1 | 1,8 | 3,7 | 1,8 | 2,9 | 6,4 |
| No. de gobernadores (**) | 16 | 2 | 3 | 1 | -- | -- | -- |
| No. de concejales (***) | 585 | 79 | 85 | 122 | 80 | 49 | 31 |
| Orientación del mensaje | Sectores menos organizados y afectados por informalidad, desempleados, marginados e indígenas | | | Movimiento sindical, empleados, y zonas urbanas consolidadas | | Regional-urbano, sectores medios y altos | |
| Modelo de democracia | Participativa y protagónica | | | Representativa | | | |
| Modelo de movimiento | Movimiento popular "aluvional" | Partido de "cuadros" | Movimiento popular | Partidos "tradicionales" | Movimiento personalista | Nuevo partido | |

(*) Según encuesta 2005 (Sucre, 2005).

(**) Elecciones regionales, octubre de 2004.

(***) Voto, lista elecciones municipales y parroquiales.

Fuente: Elaboración propia, según el CNE; Kornblith (2004); y Molina y Álvarez (2004).

En un ambiente altamente polarizado, es en una división de dos bloques en donde pueden observarse más claramente las diferencias programáticas; esta división es la que denominamos de manera genérica "el oficialismo y los partidos que lo apoyan", de un lado, y "la oposición" del otro. No existe homogeneidad en las posiciones al interior de cada bloque: en la actualidad, son mucho más notorias las diferencias entre los bloques, pues éstos están conformados por grupos que defienden dos modelos contrapuestos de país.

En cuanto al "bloque opositor", en él participan partidos con ideologías muy variadas, desde la izquierda representada por Bandera Roja y el Movimiento al Socialismo (MAS), hasta partidos de tendencia más liberal como Primero Justicia. En el centro del espectro político se encuentran Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), alineados a la social democracia y a la democracia cristiana respectivamente. Un rasgo particular de la polarización venezolana es la presencia de partidos de izquierda, tanto en el gobierno como en la oposición (Lalander, 2004).

A pesar del alto nivel de polarización y de que la agenda política del país se expresa en términos de adhesión o rechazo al Presidente Chávez, recientes encuestas (p. ej., Hinterlaces, 2005; citada por PROVEA, 2005) revelan la existencia de una proporción cercana a la mitad del electorado que se considera "ni chavista-ni anticha-vista", fenómeno que se explica por el amplio rechazo que suscita en muchos venezolanos la crítica situación vivida en los años anteriores a 1998 y que culminó en el colapso del sistema tradicional de partidos.

En septiembre de 2005 una encuesta nacional muestra un mapa político en el cual los dos partidos dominantes durante el período 1959-1998, AD y COPEI, suman una adhesión de 5,5%. Más de la cuarta parte de los entrevistados (28%) no se considera de ningún partido político. Un partido emergente, Primero Justicia, ocupa un lejano tercer lugar en las preferencias con un 6,4%. Del lado del bloque oficialista, el MVR es la opción de 44%, por Podemos se inclina el 2,8% y el 2,1% por el partido Patria Para Todos (Sucre, 2005).

## 4. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE LA POBREZA EN VENEZUELA

Aún cuando a juzgar por sus programas, la pobreza está en el tope de las prioridades de todas las fuerzas políticas, en el debate diario la discusión acerca del modelo político-económico y los eventos eleccionarios copan los espacios de deliberación pública, pasando a un segundo plano la discusión sobre propuestas concretas. Por otra parte, los matices propios de cada una de las fuerzas políticas se desdibujan en un ambiente altamente polarizado.

Se trata entonces de una discusión en la que está en juego la preservación o sustitución del "modelo político-social", antes que un conjunto de "reformas" orientadas a reducir la pobreza. La polarización política es el rasgo de la actual situación que más preocupa a la población venezolana y, en la medida en que simplifica el debate reduciéndolo a una lógica de buenos y malos, las posibilidades de negociación y concertación en torno a "problemas" se desvanecen.

## 4.1 ¿Quiénes proponen?

Partidos políticos, alianzas y coaliciones donde participan actores como el empresariado, asociaciones civiles y gremios de trabajadores, se han organizado a lo largo de los últimos años para proponer al país programas que incluyen como núcleo principal reformas y políticas orientadas a los pobres.[11]

Luego de los sucesos de abril de 2002 y del paro de diciembre de ese año a enero de 2003, que marcaron un punto de inflexión en el acontecer político nacional, han surgido varios intentos de alianzas en torno a un proyecto político consensuado. Algunos de ellos han hecho un esfuerzo especial por ser "inclusivos" de las dos tendencias políticas en pugna, y otros se han planteado abiertamente desde "la oposición".

**CUADRO N° 3**

PRINCIPALES ALIANZAS Y COALICIONES CON PROPUESTAS EN TORNO A LA POBREZA

| Alianza | Caracterización | Composición | Documentos |
|---|---|---|---|
| Coordinadora Democrática | Alianza plural opositora constituida para coordinar acciones y propuestas luego de abril de 2002. | Principales partidos políticos de oposición, el gremio empresarial y sindical opositor, y 21 organizaciones de la sociedad civil. | Pacto para la transición por la unidad y la reconstrucción nacional. Plan Consenso País. |
| Proyecto Pobreza | Bases para un acuerdo democrático con el fin de conformar una agenda integral que tiene como centro a la pobreza. | Investigadores de la Universidad Católica Andrés Bello y otros centros académicos apoyados por un grupo de empresarios. | Acuerdo Social contra la Pobreza. |
| Foro Permanente de Constructores de Inclusión (Gente que Une Gente) | Se dirige a superar el ambiente de polarización mediante la construcción de un proyecto de país consensuado y generar un espacio de encuentro de sectores organizados. | Fundación Centro Gumilla (jesuitas) y personas e instituciones interesadas en incidir sobre el ambiente polarizado, mediante el respeto por la diversidad y el reconocimiento. | Consensos y disensos en la diversidad de visiones de país y propuestas de cambio. Constructores de inclusión. |

[11] Los documentos que han servido de base a este análisis se presentan en la bibliografía.

## 4.2 Las políticas más relevantes

Con el fin de ser fieles a las modalidades que asume el debate en el país, se presenta en cada caso la posición de las dos fuerzas antagónicas en las actuales circunstancias, caracterizadas como "el gobierno y las fuerzas que lo apoyan" y "la oposición y los grupos que la integran". Esta exposición está precedida por unos breves comentarios en relación con las áreas de coincidencia entre ambos polos y sobre cada tema.[12]

En cuanto a la primera posición, más allá del programa de gobierno del Presidente Chávez para las elecciones de 1998, no han podido identificarse documentos programáticos, independientes de los tres partidos principales (MVR, Podemos y Patria Para Todos), que no correspondan a las políticas instrumentadas por el gobierno, siendo las divergencias difíciles de documentar en un clima en el que expresar disensos tiende a interpretarse como "dar armas al enemigo". En el segundo caso, el carácter de documento de consenso de la posición unitaria, asumida en el seno de la Coordinadora Democrática, resulta (en muchos casos) de formulaciones muy generales y a veces incluso contradictorias, a las cuales fue necesario llegar con el objetivo de preservar la unidad en un conjunto de fuerzas muy heterogéneas.

La descripción de las políticas gubernamentales se apoya en: (a) la Constitución de 1999 (CRBV); (b) las "Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001-2007" (República Bolivariana de Venezuela, 2001; en adelante, se hará mención al plan como LGPDES), (c) el plan La Nueva Etapa (noviembre, 2004), en el cual se explicitan los fundamentos del nuevo modelo de sociedad y las políticas y medidas hasta el 2006 para la profundización de la revolución bolivariana (Presidencia de la República, 2005). Adicionalmente, se presentan las nuevas leyes y las políticas instrumentadas según estas formulaciones.[13]

---

[12] Se ha preferido los términos "coincidencia" o "acuerdo" pues aún cuando puede haber propuestas que en líneas generales son sostenidas por ambos grupos, no se trata en rigor de "consensos", pues no son el fruto de un debate o negociación. Adicionalmente, su ubicación en marcos ideológicos y políticos diferentes les otorga un sentido difícilmente equiparable.

[13] Cabe advertir que existe una tensión notable entre las formulaciones contenidas en los documentos y la orientación de las políticas (PROVEA, varios años; Lacruz, 2006; Sosa, 2003; Lacruz, D'Élia y Maingon, 2006). En palabras de Arturo Sosa (2003): "La gran debilidad histórica del gobierno de Chávez es la enorme distancia entre sus palabras y los hechos."

### *4.2.1 La política económica*

Las actuaciones gubernamentales en el campo de la propiedad –"lucha contra el latifundio" y economía social basada en cooperativas y no en la gran empresa "capitalista"– han hecho de éste un tema central en el país. Los principales ejes de esta discusión son la intervención del Estado en la economía y el papel del sector privado empresarial como motor de ésta.

Puntos de coincidencia. Se encuentran algunos puntos comunes en relación a la necesidad de diversificar la economía mediante la reducción de las vulnerabilidades asociadas a la dependencia del petróleo, y la integración de la economía mediante la promoción de cadenas productivas. Asociado a esto, se reconoce el carácter negativo del "rentismo", al cual se atribuyen rasgos socioculturales y la necesidad de sustituirlo por una "cultura orientada a la producción".[14]

En relación a la generación y al tipo de empleos requeridos, ambos grupos reconocen que "se alcanza como resultado de la interacción de la política social, la política económica, la política laboral y la política activa de empleo" (LGPDES, 2001). Pero difieren radicalmente respecto al contenido de tales políticas.

También se encuentran coincidencias respecto al estímulo de la economía social, que se expresa en propuestas sobre el desarrollo de opciones productivas comunitarias, promoción de la PYME y de las microempresas. El compromiso solidario entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil en el desarrollo económico para la generación de empleo expresa este punto de acuerdo.

Aunque ambos polos atribuyen importancia a la inserción en la economía mundial, se alejan en cuanto a qué mercados orientarse. En la posición del gobierno, la integración política tiene preeminencia por sobre la integración económica (Fundación Gumilla, 2004).

[14] En la propuesta central del partido AD se expresa claramente este principio (Acción Democrática, 2003).

*La posición gubernamental.* La política económica del actual gobierno le confiere al Estado un papel empresarial y regulador, mediante el cual aspira a consolidar una "economía social" que trascienda el modelo capitalista. De acuerdo con la CRBV, esta política económica consiste, en primer lugar, en apoyar el desarrollo de la economía popular; esto es, principalmente, la microempresa y diversas formas de propiedad colectiva. En segundo lugar, y para promover estas actividades productivas autogestionarias, la propuesta contempla la organización de un importante sistema de microfinanzas.

Estos lineamientos de política económica están asociados a otros dos componentes importantes dentro del panorama de transformación social revolucionaria al que aspira el modelo: (a) la guerra contra el latifundio y (b) el desarrollo endógeno. Lo que se busca es formular un plan integrado de desconcentración económica y desarrollo, que incluye el fomento de mecanismos de solidaridad inter-territorial, la desconcentración de servicios públicos y la mejora de infraestructura y servicios de comunicación, particularmente en atención a la población campesina y agrícola.

En 2002 el Presidente Chávez decretó las leyes de "tierras y desarrollo agrario" y de "zonas especiales de desarrollo sustentable", con lo cual se creó el marco jurídico inicial de las políticas agrarias. Según fuentes gubernamentales, para abril de 2005 más de 7 millones de hectáreas habían sido inspeccionadas por el Instituto Nacional de Tierras (INTI): 1 millón eran consideradas tierras ociosas y 6 millones, calificadas como 'latifundio' (véase al respecto www.inti.gov.ve).

En el campo de la regulación, un aspecto significativo ha sido la política de control de precios de los bienes básicos, la cual se ha mantenido durante los últimos años. Esto ha producido episodios de desabastecimiento debido a que los precios fijados no se compadecen con las estructuras de costos de la agroindustria, según los productores privados. En respuesta, el gobierno ha establecido una amplia red de mercados populares (la Misión Mercal), que ha creado sus propios canales de abastecimiento y realiza importaciones directas. Esta red ha tenido un significativo impacto social y, según las cifras gubernamentales (INE, 2005), el ahorro con respecto a los precios predominantes en el mercado se sitúa entre 41% y 44%. También, se recoge en encuestas recientes que esta red concentra un 47,3% de visitas por parte de los consumidores para la compra de alimentos; para marzo

de 2006 se convirtió en el lugar más visitado para la compra de alimentos, seguido por los supermercados de cadena, con un 37,2% de visitas (Datanálisis, 2006).

*Los partidos y las coaliciones de oposición.* Por contraposición, la oposición se inclina a adoptar como principio la reducción del papel empresarial del Estado y su especialización en infraestructura y gasto social. Algunas posiciones enfatizan redimensionar el Estado mediante la reducción del gasto burocrático y la privatización, en el marco de una concepción del Estado como subsidiario (Fundación Gumilla, 2004).

La reafirmación del papel central del sector privado empresarial, tanto en su componente de gran empresa tradicional como en cuanto al apoyo a las PYME, y en algunos casos a la microempresa como motor del desarrollo y la generación de empleos, constituyen la esencia de estas formulaciones. El papel de la inversión privada en la generación de empleos formales se acompaña de políticas sectoriales de apoyo a cadenas productivas que pueden desarrollar ventajas competitivas y a sectores conocidos por su capacidad empleadora, como la construcción y el turismo.

Promover el desarrollo del sector privado empresarial implica en esta posición "reglas de juego claras"; es decir, la seguridad jurídica y económica para atraer las inversiones necesarias y el desarrollo de la iniciativa individual: esto es, la protección de la propiedad privada y, en general, la promoción del Estado de derecho. En esto concuerdan tanto la Coordinadora Democrática como el Grupo del Acuerdo Social y el partido Primero Justicia.

### *4.2.2 Las políticas sociales y de inclusión*

Las concepciones de pobreza que se derivan de las propuestas analizadas se alinean con dos "tipos ideales": un enfoque "productivo" (Sojo, 2005), correspondiente a la oposición, y una concepción que la enfoca como un asunto de exclusión de la ciudadanía, en el caso del bloque oficialista. Evidentemente, ya que ambos grupos reconocen el carácter multidimensional de la pobreza, y por lo tanto, la necesidad de políticas en varios planos, la predominancia de uno u otro enfoque se deriva, más bien, de las soluciones propuestas como centrales.

Para el gobierno y las fuerzas que lo apoyan la garantía universal del amplio conjunto de derechos sociales consagrados en la CRBV es la principal estrategia declarada en los documentos y que define el proyecto en sus aspectos sociales. Para la coalición opositora, son el empleo productivo y la educación las claves para salir de la pobreza, aunque también se abordan con menor preeminencia otras dimensiones del problema. En cuanto a los roles de los diversos actores, el bloque pro-gubernamental privilegia la acción del Estado articulada con las comunidades y las organizaciones de base creadas para tal fin. Aunque en el LGPDES se propone sistemas públicos de salud y educación únicos, descentralizados, intergubernamentales y participativos, se ha tendido en la práctica a privilegiar la gestión centralizada; mientras que los partidos y coaliciones de oposición proponen la cogestión con la sociedad civil y la asociación con el sector privado.

Puntos de coincidencia. El principal acuerdo se refiere a la centralidad de la pobreza en las agendas propuestas y la necesidad de crear un efectivo sistema de oportunidades para todos: provisión de servicios de calidad que permitan el acceso a empleos bien remunerados, es decir, "atacar a la desigualdad desde su verdadera raíz: la desigualdad de oportunidades", tal como lo expresa Primero Justicia (2003).

*La posición gubernamental.* Desde 1999, las formulaciones de la nueva política social corresponden a un "enfoque de derechos" En efecto, la CRBV ha consagrado un número importante de derechos[15] en un marco de universalidad, equidad y corresponsabilidad, y creó nuevos sujetos de derecho no contemplados en la Constitución de 1961: 'los pueblos indígenas'.

El LGPDES plantea que sus principios orientadores son: la universalidad, la equidad, la participación y la corresponsabilidad, como base de la garantía de todos los derechos para todos los ciudadanos. El plan La Nueva Etapa se planteó un amplio conjunto de lineamientos orientados al logro de la equidad y la universalización de los derechos sociales. En este marco, se mencionan como "herramientas" fundamentales las misiones sociales y la reforma del sistema de seguridad social.

[15] Derechos sociales (art. 75-97), culturales (art. 98-111), económicos (art. 112-118), étnicos (art. 119-126) y ambientales (art. 127-129).

Durante el mandato del Presidente Chávez, las políticas sociales han pasado por varias etapas. En el período 1999-2001 se implementó el plan Bolívar 2000, un macro-programa cívico-militar consistente en la reparación de la infraestructura de servicios públicos, salud preventiva, creación de mercados populares y recolección de desechos sólidos en los barrios urbanos y pobres urbanos, entre otros. El plan se basó en operativos "de contingencia" a fin de solucionar problemas inmediatos y rápidamente diagnosticados en cada entidad territorial.

Desde fines de 2003 comienza a delinearse una estrategia de masificación que tiene como su principal instrumento a las llamadas "Misiones". Las Misiones han sido definidas como una plataforma operativa para penetrar en las zonas populares y atender a estos sectores en diversas áreas (véase el Anexo N° 3). Son programas de alcance masivo que se dirigen a la alfabetización, la educación básica y secundaria acelerada, la capacitación laboral, la atención en salud, la distribución de alimentos a precios subsidiados y la generación de empleo mediante empresas asociativas[16] (Lacruz, D´Elia y Maingon, 2006). En su ejecución se privilegian como poblaciones objetivo los grupos tradicionalmente excluidos (poblaciones urbanas en extrema pobreza, población rural, indígenas, mujeres, niños y ancianos), incentivando en su instrumentación la participación y la corresponsabilidad, a través de la creación de organizaciones de base que acompañan el proceso de instrumentación de éstas.

Destaca el apoyo que han recibido las misiones educativas y la misión de salud Barrio Adentro de parte del gobierno cubano, como consecuencia del Convenio de Cooperación Integral entre Cuba y Venezuela,[17] un programa de apoyo que comprende el traslado de personal de salud y educación e instructores deportivos al país, la formación en medicina, el tratamiento de pacientes en instituciones de salud cubanas, así como la venta de equipos y productos médicos a Venezuela, a cambio de asistencia técnica y suministro de crudos y derivados del petróleo.

*Los partidos y las coaliciones de oposición.* La Coordinadora Democrática y el Grupo del Acuerdo Social coinciden en privilegiar el empleo y la capacitación como armas de

---

[16] La generación de empleo se ha apoyado en la constitución acelerada de empresas de economía social. Los principales instrumentos de política son el nuevo sistema micro financiero y la misión Vuelvan Caras.

[17] Suscrito el 30 de octubre de 2000, con ocasión de la visita del Presidente Fidel Castro.

la lucha contra la pobreza. Para otros, como Primero Justicia (2003a), la disminución de la exclusión y la reducción de la pobreza requieren de una redistribución productiva.

El Acuerdo Social para la Superación de la Pobreza, el documento que más desarrolla las propuestas en torno a la política social, plantea: (a) una política social estructural dirigida a los sectores tradicionales de atención: educación, salud, seguridad social y personal, hábitat y vivienda; (b) una política social complementaria constituida por un conjunto de programas dirigidos a atacar las causas de la desigualdad que impiden el acceso a los servicios que posibilitan el desarrollo de capital humano y social; (c) se da sustento a esta estrategia mediante programas de apoyo dirigidos a solucionar problemas de inequidad, programas asistenciales de auxilio a poblaciones vulnerables, y programas de transición (esto es, reentrenamiento y capacitación laboral).

Es desde esta perspectiva que la oposición, reconociendo que las misiones responden a necesidades reales y por mucho tiempo postergadas de la población, y que han tenido incidencia en el empoderamiento de la población pobre, ha criticado su carácter "clientelar", ya que su puesta en marcha coincidió con la campaña electoral y fue instrumentada en muy corto tiempo, en forma masiva y al margen de las instituciones sociales tradicionales, lo que ha incidido negativamente en su eficiencia y consolidación como programas regulares.

En el campo de la salud se propone modernizar el sistema, garantizando el acceso a un servicio de calidad, mediante una reforma institucional que convierta el Ministerio de Salud en un organismo regulador y financiero. A través de esta estrategia, se busca consolidar las fuentes de financiamiento público y los servicios de prestación público y privado, y fortalecer el sistema intergubernamental de salud.

### *4.2.3 Las políticas tributaria y fiscal*

El papel distributivo de estas políticas en la lucha contra la pobreza reviste particular importancia en un país cuya economía depende de los ingresos petroleros. En medio de una bonanza petrolera, no son las restricciones al gasto los temas principales de discusión, sino su calidad y orientación.

Puntos de coincidencia. Se identifica una coincidencia básica entre los programas gubernamentales y el plan Consenso País, en cuanto a la necesidad de introducir modificaciones en el sistema tributario con miras a acrecentar su impacto distributivo y a la conveniencia de mantener políticas de gasto social agresivas con el mismo fin.

*La posición gubernamental.* El LGPDES formula lineamientos en relación a la política de tributación, en el marco del objetivo "equilibrio entre los ingresos y gastos ordinarios en una trayectoria determinada en un marco plurianual". En este contexto, se plantea la reestructuración y modernización del sistema tributario, la reducción de la evasión y los ilícitos tributarios, modificaciones a la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y a la Ley del Impuesto sobre la Renta y la ampliación del número de productos gravados por impuestos al consumo. En cuanto al gasto, se plantea su racionalización mediante la vinculación orgánica del LGPDES con el presupuesto y la "reconstrucción de la Administración Pública Nacional Centralizada y Descentralizada", así como el establecimiento de sistemas de evaluación, control y rendición de cuentas. Por otra parte, se establecen lineamientos para orientar los esfuerzos hacia el gasto social y la concentración de los subsidios en sectores productivos, regiones y poblaciones más vulnerables.

El plan mantiene –y así se ha cumplido– una política de control de los precios de bienes básicos y tarifas de los servicios públicos, administrados por agentes públicos (como en el caso del agua y la mayor parte de la electricidad) o privados (como la telefonía fija y la electricidad en algunas de las grandes ciudades).

Los impuestos al consumo se han convertido en una importante y creciente fuente de ingreso fiscal. Durante este período gubernamental la tasa bajó al 14%, pero se incorporaron un conjunto de nuevos productos y servicios. En 1999 se decretó un Impuesto al Débito Bancario (IDB) con el fin de financiar el creciente déficit fiscal, el cual se mantuvo hasta 2005 a pesar de los altos ingresos petroleros.

A partir de 2002 la política fiscal ha sido expansionista, apoyada por los elevados precios del crudo. Al concluir el año 2004, el gasto público se ubicaba en 29,7% del PIB, y el gasto social se había incrementado hasta alcanzar el 12,3% del PIB (SISOV/MPD, 2005).

*Los partidos y las coaliciones de oposición.* No hay muchas precisiones en las propuestas de la oposición en relación con esta materia. El plan Consenso País propone: (a) aumentar la recaudación de impuestos no petroleros mediante la lucha contra la evasión, el aumento de los niveles de actividad económica y una reforma tributaria que amplíe la base fiscal, simplifique los instrumentos tributarios y elimine las actuales distorsiones; (b) diseñar estrategias para obtener el financiamiento necesario para la reanimación de la economía y la creación de empleos, así como para los programas sociales; (c) modificar el perfil de la deuda interna y externa, de modo de aliviar la carga de los pagos, liberando recursos para la inversión productiva y social que se requiere urgentemente.

En cuanto al destino y calidad del gasto, se plantea que el uso del gasto público y del poder de compra del Estado se enfoquen al fortalecimiento de la actividad productiva, la reactivación empresarial y el estímulo a la inversión privada, al igual que hacia programas sociales fundamentales. Con miras a su racionalización, se propone adoptar los compromisos necesarios para asegurar la disciplina en el manejo de las finanzas públicas y poner el Fondo de Estabilización Macroeconómica en condiciones de cumplir su función de estabilizar la situación fiscal en épocas de "vacas flacas".

El Acuerdo Social para la Superación de la Pobreza propone la "racionalización del sistema impositivo y modernización de la administración tributaria", sin aportar mayores precisiones. Coincide en lo relativo al Fondo de Estabilización Macroeconómica, a la vez que enfatiza la necesidad de preservar el gasto social a través de "recuperar y fortalecer la solvencia financiera del sector público en el largo plazo, sin ajustes traumáticos y contractivos, con el fin de garantizar el cumplimiento de los compromisos del gasto social". Finalmente, AD plantea soluciones implícitas al afirmar que la rigidez del gasto, la asimetría entre gasto corriente y gasto de inversión y la ineficiencia de éste para impulsar el crecimiento, son los problemas a atacar (Acción Democrática, 2003).

### *4.2.4 La reforma de los sistemas judiciales*

Este tema se trata como parte de los obstáculos que enfrenta la población pobre debido a su exclusión del acceso al sistema y al desproporcionado peso de los pobres en los centros de reclusión.

Puntos de coincidencia. Las diversas propuestas coinciden en la necesidad de fortalecer el Estado de derecho para tener instituciones eficientes, autónomas y jurídicamente confiables.

*La posición gubernamental.* Con el fin de modernizar el sistema de justicia, se promulgó en 1998 el Código Orgánico Procesal Penal, el cual adopta el sistema garantista, acusatorio, oral, público y con participación ciudadana, y que está consustanciado con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el resto de tratados internacionales. No obstante, durante el año 2004 se aprobó una Reforma de este instrumento que ha sido calificada de regresiva, conservadora e inconstitucional (PROVEA, 2005).

Con el fin de superar la exclusión de los pobres del sistema de justicia, la CRBV ordena la creación de un servicio autónomo de defensa pública (art. 268). Asimismo, reconoce a la justicia de paz y los medios alternativos de resolución de conflictos –como la conciliación, el arbitraje y la mediación– como parte del sistema de justicia (arts. 26, 253 y 258). Sin embargo, un conjunto de factores ha obstaculizado la igualdad de acceso a la justicia. El balance presentado por PROVEA (2005) concluye que, a pesar del proceso de reforma, el sistema de justicia mantiene serios problemas de exclusión estructural que afectan su funcionamiento. A ello se suman otros elementos negativos como el retardo procesal en el ámbito penal, el juzgamiento de civiles por la jurisdicción militar, diversas violaciones al debido proceso, la provisionalidad de los jueces, entre otros.

*Los partidos y las coaliciones de oposición.* Entre las fuerzas opositoras se resalta la importancia de fortalecer los derechos de propiedad a través de su impacto en las inversiones, para que esto repercuta en mayor empleo y reducción de la pobreza. También se plantea la simplificación de los trámites para que el ciudadano común invierta.

El vínculo directo entre justicia y pobreza, en palabras de Primero Justicia (2003), implica: "Justicia para todos: ... que todos los venezolanos tengamos acceso a un sistema de administración de justicia independiente y autónomo, que funcione como la gran casa de encuentro de todos los venezolanos para la solución de todas nuestras diferencias, sin importar la clase social o la filiación política."

En la propuesta del Acuerdo Social se plantea la necesidad de facilitar el acceso a la justicia a través del desarrollo de servicios de asistencia jurídica, tales como el fortalecimiento de la defensa pública, la protección de los intereses difusos o colectivos, la simplificación de procedimientos y trámites judiciales, y el fortalecimiento de medios alternativos de resolución de conflictos.

### *4.2.5 La descentralización como reforma a favor de los pobres*

Un punto de clara divergencia en el polarizado ambiente en el que transcurre la formulación de políticas públicas es el papel de la descentralización como mecanismo de lucha contra la exclusión y fomento de la diversidad; pero, sobre todo, la propia concepción de la descentralización.

Puntos de coincidencia. Aún cuando se coincide a nivel conceptual en que no se supera la pobreza sin redistribución del poder, los modelos de redistribución no tienen puntos en común. Por esa razón, sólo se encuentran coincidencias menores en cuanto a la utilidad de algunos "instrumentos".

*La posición gubernamental y el marco regulatorio.* En 1999, la CRBV refrendó el carácter federal y descentralizado que ya tenía Venezuela y estableció la creación de un conjunto de instituciones para su profundización y canalización. Éstas eran, a saber, el Consejo Federal de Gobierno (CFG), los CEP y CLP, además de la Hacienda Pública Estadal y un Fondo de Compensación Territorial.

Con el fin de profundizar la descentralización, se estableció la creación de mecanismos para la transferencia de servicios a las comunidades y grupos vecinales organizados que demostrasen capacidad de autogestión en la administración y control de los servicios públicos (art. 184, CRBV). Asimismo, se propuso avanzar

en la construcción del nuevo modelo democrático participativo, incorporando a las comunidades en la elaboración de presupuestos, contraloría social, recepción directa de recursos para proyectos, así como en la transferencia de la administración de bienes y servicios a las comunidades. No obstante, en los hechos, las decisiones públicas, y la instrumentación de planes y proyectos, se han realizado de forma centralizada; y el Presidente Chávez ha manifestado su oposición a este proceso de descentralización hacia niveles subnacionales de gobierno, y ha planteado, en cambio, un modelo que se basa en la participación directa de las comunidades en los mecanismos de gestión pública.

En esta materia, el partido Patria Para Todos impulsa desde 2004 una propuesta denominada la Constituyente Municipal.[18] Este esfuerzo comprende la reorganización de las estructuras municipales, las ordenanzas para la conformación de las nuevas estructuras previstas en la Ley Orgánica del Poder Municipal, recién aprobada (2005) y para la creación de la contraloría social. De otro lado, la ley de los CLP favorece instancias de relación entre las autoridades públicas municipales (alcaldías y concejos municipales), las comunidades y la sociedad civil organizada. Están en proceso de instalación la mayoría de los CLP en las alcaldías del país, luego de los procesos de elección de las autoridades municipales (octubre de 2004 y agosto de 2005).

Haciendo un balance de la descentralización, Mascareño (2003) afirma que Venezuela se encuentra en un escenario de contradicción entre las aspiraciones federalistas-descentralizadoras de la actual Constitución y la línea presidencialista y personalista del primer mandatario. Esta afirmación la fundamenta en que el CFG no ha logrado instalarse, los instrumentos fiscales establecidos en la CRBV no se han aprobado, no se ha avanzado en materia de transferencia de competencias, y existe represamiento de los recursos de los estados y municipios a nivel central.

*Los partidos y las coaliciones opositoras.* En tanto la descentralización es un "escenario privilegiado para la participación ciudadana y (…) un eje programático de fundamental importancia política, económica, social y de eficiencia administrativa"

[18] Para mayor información, véase http://elinformador.com.ve/noticiero3/xxview.php?ArtID=14252

(Coordinadora Democrática), se plantea la necesidad de profundizarla y fortalecer los poderes estadales y municipales.

En las diversas propuestas se defiende la profundización de la descentralización con énfasis en la transferencia en la prestación de los servicios sociales a otros niveles de gobierno, la transferencia de potestades tributarias y la importancia de la participación de las comunidades. Asignan importancia a la conformación del CFG como espacio para la concertación y el establecimiento de reglas claras de coordinación y funcionamiento de la descentralización, y proponen un traspaso ordenado de competencias y recursos de forma que no causen distorsiones sobre las finanzas públicas nacionales.

Se propone que la administración de los servicios públicos sea descentralizada, y que se reserve al poder central la orientación, planificación, supervisión y evaluación, de forma tal que puedan ser prestados de forma más eficiente a escala regional, local y comunitaria (Primero Justicia). Particular énfasis hacen AD y COPEI en la necesidad de que la administración de la educación sea descentralizada.

El principio de subsidiariedad está detrás de la mayoría de las propuestas, en especial las de COPEI y Primero Justicia, pero se expresa claramente en el programa de esta última organización: "Que las decisiones, acerca de dónde y cómo gastar el dinero público, sean tomadas por los gobiernos estadales y municipales, conjuntamente con las comunidades organizadas".

### *4.2.6 Las políticas laborales y de seguridad social*

La última ley del trabajo promulgada en Venezuela data de 1997, cuando se realizó una reforma parcial que cambió el régimen de prestaciones por antigüedad por uno que permitiera a las empresas tener mayor certidumbre sobre sus costos laborales. Esta ley es considerada como "protectora". No se incluye en las propuestas de los dos sectores orientaciones en relación a su modificación.

La seguridad social merece un comentario por su potencial como arma fundamental en un programa de orientación pro-pobres, dado su impacto en la calidad de vida de los ciudadanos y la tortuosa historia que su aprobación ha tenido en Venezuela

durante más de quince años –siendo objeto de agrios debates. Entretanto, la población total asegurada por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales ha venido descendiendo ininterrumpidamente desde 1995, en que representaba 10,8% de la población total, hasta 2004, cuando alcanza el 9,5% (SISOV-MPD). El 72,7% de la población mayor de 60 años no tiene acceso a una pensión de vejez.

Puntos de coincidencia. Se observa concurrencia con relación a que el Estado y los empresarios concilien posiciones con relación a la generación de empleo y la capacitación laboral, área esta última que es reconocida por todos como estrechamente vinculada a la superación de la pobreza.

Más allá del reconocimiento de su perentoria necesidad, existen pocas coincidencias en materia de seguridad social; incluso ni en el campo gubernamental ni en la oposición hay unanimidad respecto de las características del sistema. La participación del sector privado es el principal punto de desacuerdo.

La salud es reconocida por todos como un derecho universal, aún cuando algunos sectores de la oposición proponen un sistema de financiamiento privado a través de seguros médicos. Garantizar la seguridad social con financiamiento público para grupos de menores ingresos es un punto de relativo acuerdo.

*La posición gubernamental.* La política oficial ha tendido a intervenir activamente en el mercado de trabajo mediante regulaciones tales como los incrementos de salarios mínimos anuales y la inamovilidad laboral, ambas por decreto, sin acudir al mecanismo establecido en la CRBV para la concertación en torno a los salarios.

El año 2003 entró en vigencia una nueva ley procesal del trabajo que ha permitido agilizar considerablemente los procedimientos de justicia laboral y que contiene aspectos novedosos, como los juicios orales y los procedimientos conciliatorios previos al juicio. Acompaña la vigencia de esta ley la dotación de mayores recursos a la justicia del trabajo, que ha modernizado la infraestructura y tecnología, y multiplicado por cinco el número de jueces disponibles (Lucena, 2005).

Otra área en donde ha habido una intervención estatal significativa es en el campo de las relaciones laborales. La libertad sindical y la negociación colectiva han sido un

tema en disputa entre el movimiento sindical y el gobierno. La identificación de la central sindical mayoritaria con la oposición, en alianza con el movimiento empresarial, ha contribuido significativamente a enturbiar unas relaciones de por sí tensas. La introducción en la Constitución de una disposición para la realización de las elecciones sindicales bajo la supervisión del Consejo Nacional Electoral (CNE) también contribuyó a agudizar el conflicto.

A pesar de lo señalado por el Presidente, según recoge el Informe de PROVEA (2005): "continuó la discriminación laboral fundada en razones de orientación política, en particular, por la aparición y utilización de lo que se conoce como 'La Lista de Tascón'".[19]

En diciembre de 2002 se aprobó una nueva Ley Marco de Seguridad Social, que derogó la ley aprobada en 1997. Ésta había sido severamente criticada por el gobierno entrante, debido al peso otorgado al sector privado en ella. La nueva ley abarca todos los derechos consagrados por la CRBV, lo que ha dificultado –por razones presupuestarias y de complejidad administrativa– su implementación, sin excluir las presiones políticas en torno a los modelos de instrumentación de los subsistemas de pensiones y salud, y en particular, el debate en torno al papel que jugará el sector privado en los diferentes subsistemas. Según la opinión de Méndez (2003), con la aprobación de esta ley, Venezuela se ha alejado de la tendencia latinoamericana que ha justificado la necesidad de la reforma de la seguridad social para afectar el principio de solidaridad, precarizar aún más el empleo, profundizar la exclusión social y ponerla al servicio de intereses lucrativos.

En la Asamblea Nacional, las leyes que deben regular los diversos regímenes de la seguridad social no han tenido un tratamiento prioritario, y sólo las leyes del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, de Seguridad y Salud en el Trabajo, de Empleo y de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas (Ley de Servicios Sociales) fueron aprobadas, mientras que las de los subsistemas de salud y de pensiones no han sido sometidas a debate.

---

[19] La Lista de Tascón incluye los nombres y números de cédula de las personas que firmaron para solicitar el referéndum revocatorio presidencial.

El bloque gubernamental no ha tenido una posición homogénea en cuanto al régimen de pensiones: algunos sectores apoyan los fondos de participación mixta (capitalización y reparto) con preeminencia pública, mientras que para otros la seguridad social debe ser de conducción pública, universal y bajo régimen de reparto. De otro lado, en materia de realizaciones, los dos pasos más importantes en cuanto al sistema de seguridad social corresponden al incremento en el número de pensionados por vejez y el inicio de la instrumentación del Sistema de Vivienda y Hábitat.

*Los partidos y las coaliciones opositoras.* Aunque ocupa un importante papel en los medios, sobre la base de las declaraciones del sector empresarial, sindical y político, el tema laboral es poco abordado en las propuestas programáticas de la oposición. Muchas de sus orientaciones se derivan de la oposición a la intervención del Estado en la actividad privada. Destaca la posición del partido Primero Justicia (2003), el único que apoya abiertamente la desregulación del mercado de trabajo partiendo del supuesto de que la regulación del mercado laboral atenta contra la generación de puestos de trabajo.

La Coordinadora Democrática, por su parte, aboga por el diseño de una política de empleo, aspecto al que otorgan particular importancia como arma contra la pobreza, y plantea la necesidad de concertación entre los sectores productivo, empresarial y laboral, en torno a acuerdos como pactos para la productividad y para la creación de empleos (Coordinadora Democrática, 2004).

El Grupo del Acuerdo Social identifica la seguridad social como uno de los tres sectores básicos en política social y plantea recoger los aspectos positivos de la capitalización individual, reconociendo, al mismo tiempo, la fragilidad estructural de las finanzas públicas. Tanto la Coordinadora Democrática (Plan Consenso País), como Primero Justicia, abogan por un sistema integral de seguridad social dirigido a extender la cobertura y privilegiar los sectores más vulnerables (y en donde el capital privado pueda intervenir bajo supervisión del Estado), pero sin que ello signifique una carga para las finanzas públicas ni atente contra el objetivo de formalización progresiva de la fuerza de trabajo.

Desde esta posición tampoco existe unanimidad respecto de la política de seguridad social; pero las propuestas contienen mayor nivel de detalles que en otras áreas, lo cual denota la importancia que se le otorga como parte integral de una política

orientada a la superación de la pobreza. Para algunos, es conveniente la participación privada en el manejo de los fondos de capitalización individual de pensiones regulados por el Estado y la separación del régimen de salud, lo que implica reformar los artículos 80 y 86 de la Constitución, la Ley del Sistema de Seguridad Social ya aprobada, así como una reforma fiscal. Para otros, debe haber participación mixta sólo en el régimen de pensiones, mientras que aún otras posiciones defienden este modelo también para salud, los riesgos laborales, el paro forzoso y la recreación.

## 5. FACTORES DEL SISTEMA POLÍTICO QUE INFLUYEN EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Como se indicó, los problemas que afectan a Venezuela pueden definirse más apropiadamente a partir del concepto de exclusión; pues, además de los bajos ingresos, una alta porción de los venezolanos enfrenta limitaciones al acceso a los servicios sociales básicos, una elevada deserción escolar –que condena a los jóvenes a reproducir el círculo vicioso de la pobreza–, la ausencia de un sistema de protección social comprehensivo, la exclusión de la justicia y limitaciones a la participación política. Si ésta es la concepción de la pobreza, su superación implica un enfoque multisectorial y de promoción de derechos, y valorar especialmente el empoderamiento de las poblaciones con las cuales trabaja y no sólo la satisfacción de sus necesidades básicas. Se trata, en pocas palabras, de promover una ciudadanía sin exclusiones.

Esta situación de inequidad tiene profundas raíces en los planos cultural, político, económico y social y, en consecuencia, revertirla requiere de instituciones e intervenciones que aborden la inequidad en cada uno de estos planos, de manera de lograr una justa distribución de los activos materiales, de las capacidades sociales y del poder en la sociedad, y un reconocimiento de la diversidad humana y su correlato en diversidad de aspiraciones y necesidades (PNUD Venezuela, 2004).

Es difícil discernir los impactos de las nuevas políticas, debido al poco tiempo transcurrido desde su inicio y a los continuos cambios que han sufrido en el curso de su instrumentación, así como a las dificultades para obtener información precisa sobre ellas. No obstante, desde la perspectiva de identificar los factores a favor

o en contra de la promoción de una agenda pro-pobres comprehensiva y promotora de la ciudadanía, no puede obviarse un balance preliminar[20] que permita resaltar los avances ocurridos hasta ahora y el camino aún por recorrer, así como el carácter de los obstáculos a superar en adelante.

Venezuela ha avanzado en esta dirección desde 1999, al promulgar una nueva Constitución que amplía el espectro de los derechos ciudadanos y consagra la equidad como principio central y la universalidad como estrategia. Rodríguez (2006) define la política de inclusión actualmente en desarrollo según tres grandes líneas: (i) inclusión social a través de la construcción de ciudadanía; (ii) inclusión productiva, reflejada en la promoción del desarrollo endógeno y de la economía social; y (iii) construcción del poder popular mediante la participación y el control social. Las Misiones son los instrumentos más visibles de la política gubernamental hacia una mayor inclusión en estos tres planos.

La política expresada en las Misiones –la cual se dirige tanto a la masificación del acceso a bienes y servicios, como a facilitar la implantación del nuevo modelo de desarrollo endógeno y economía social– ha impactado positivamente en las condiciones de vida de los más pobres. Aunque no se puede hablar de cambios radicales o sostenibles más allá del "boom petrolero" –particularmente porque las limitaciones estructurales del mercado de trabajo no han sido superadas[21]–, se observa una mejoría reflejada en la disminución de las cifras de pobreza por ingreso. En este sentido, los nuevos programas sociales han sido exitosos (Virtuoso, 2006).

Un logro relevante, desde la perspectiva que nos ocupa, ha sido la contribución a una mayor visibilidad de las condiciones de pobreza y exclusión, convirtiéndose su superación en tema de agenda pública. A propósito de la evaluación de las Misiones, se ha dinamizado el debate sobre las características que debe tener una política social para ser efectiva. Como señala Lacruz (2006: 113): "hoy existe una mayor conciencia en el país de que sólo es posible legitimar un régimen por la vía de la

---

[20] Basado en estudios hasta ahora existentes. Véase al respecto PROVEA, varios años; Lacruz, 2006a y 2006b; Lacruz, D´Elia y Maingon, 2006; Patruyo, 2005; DATANALISIS, 2005 y 2006; Virtuoso, 2006; Rodríguez, 2006; Agulló, 2006; Alvarado, 2003; Estaba et al., 2006; INE, 2005.

[21] Son reconocidas, aún por el propio gobierno, las dificultades de implantación del nuevo modelo económico. Véase al respecto declaraciones de funcionarios gubernamentales en Lacruz (2006b).

inclusión social. Se trata de construir ciudadanía social o, de lo contrario, poner en riesgo la cohesión y la estabilidad de la sociedad venezolana".

Este debate ha resaltado algunos de los puntos débiles de la estrategia de las Misiones frente a los cuales se requiere aún avanzar –si las políticas instrumentadas se juzgan en función de los lineamientos que según la documentación analizada las inspiran, fundamentalmente (a) *universalidad en el acceso a derechos* y (b) *participación protagónica* (véase a continuación el Recuadro N° 1).

**RECUADRO N° 1**

BALANCE DE LAS MISIONES: UNIVERSALIDAD DE DERECHOS Y PARTICIPACIÓN PROTAGÓNICA

a) Acceso universal a los derechos. Se observa que la universalidad ha estado sujeta, hasta ahora, a la búsqueda de lealtades políticas. PROVEA (2004 y 2005), así como otros analistas, documenta limitaciones a la universalización, provenientes de la exclusión de los beneficios de las misiones que están vinculados a la discriminación política. Pero, la principal limitación a la universalidad proviene de la insuficiente institucionalización de las Misiones, su integración limitada a los programas masivos de salud y educación y a la inexistencia de un sistema de seguridad social comprensivo. La política social se ha venido implementando a través de grandes "operativos", con el fin de alcanzar rápidamente a la mayor cantidad de población y minimizando las trabas burocráticas sin abordar reformas políticamente costosas. Pero, como señala Virtuoso (2006: 308), "avanzamos poco hacia la creación o recreación de la institucionalidad que se requiere en nuestras comunidades".

Por otra parte, se ha creado una estructura paralela para la ejecución de estos programas, al lado de los cuales continúan existiendo los problemas estructurales en las instancias públicas regulares, pues no se han instrumentado las reformas necesarias. Esto implica que las políticas llegan a la población a través de canales fracturados y diversos (Estaba *et al.*, 2006). Según varios autores (Estaba et al., 2006; Lacruz, 2006; Alvarado, 2003; entre otros), predomina una política social que conserva rasgos asistencialistas.

No existen todavía evaluaciones de impacto de las nuevas políticas en la población. No obstante, un estudio reciente (Estaba et al., 2006) revela que la cobertura de alumnos de primer grado en el sistema regular de enseñanza (*) se ha estancado, y que los indicadores usuales de calidad del sistema revelan dificultades persistentes (deserción y repitencia). Existen, asimismo, indicios de persistencia de problemas en relación con la mortalidad infantil y materna (**). Por estas razones se ha planteado la conveniencia de que las Misiones pasen de ser operativos y

estructuras informales a constituir redes formales que cuenten con procedimientos, normas y estructuras organizativas que eviten la necesidad de reclamar por los derechos de los excluidos. La construcción de estas instituciones supone, según Lacruz, D´Elia y Maingon (2006), una visión global de los problemas sociales más allá de las misiones que no se ha desarrollado aún.

b) Participación protagónica. Las Misiones tienen como objetivo transversal promover el ejercicio del protagonismo popular mediante la autogestión y la acción cooperativa, reconociendo el papel de los sectores populares en el desarrollo y en la construcción de una democracia incluyente, directa e integral (Lacruz, 2006a). En este aspecto se observan importantes logros, pero también limitaciones.

Por una parte, las Misiones han tenido un impacto simbólico evidente, en la medida en que el discurso y la práctica del presidente Chávez ofrecen un reconocimiento explícito y sistemático de las aspiraciones, sensibilidades e intereses de los pobres (Lacruz, 2006a). En el contexto de exclusión social y política que caracterizó la vida venezolana durante los últimos veinte años, este discurso y práctica se ha convertido en símbolo de reconocimiento e inclusión social y política (Virtuoso, 2006). El impacto que este mensaje ha tenido sobre la población se refleja claramente en los niveles de aceptación popular que se evidencian en las encuestas. DATANÁLISIS (2005) indica que, en 11 de las 17 Misiones en acción, más de la mitad de los encuestados muestran su satisfacción, especialmente en relación con las Misiones Barrio Adentro (salud) y Mercal (abastecimiento alimentario).

No obstante, cabe preguntarse: ¿esta aceptación y movilización de la población significa que estamos frente a una "participación protagónica"? Diversos analistas coinciden en que dos características del proceso califican la respuesta a este interrogante. En primer lugar, el uso clientelar de las Misiones –el cual ha sido ampliamente documentado (***)– se ha acompañado de la difusión de discursos que presentan las políticas de distribución de la riqueza, como un producto de la buena voluntad de los gobernantes, a cambio de lealtad política y no como derechos de toda la población. Esto ha contribuido a acentuar un rasgo tradicional propio de la cultura política venezolana, que ha sido y es contrario tanto a la noción de derechos como a la de participación en la toma de decisiones: el clientelismo como modo de participar en los beneficios de la renta petrolera (Lacruz, D´Elia y Maingon, 2006). En segundo lugar, es pertinente distinguir esta movilización de la participación ciudadana como proceso caracterizado por la participación en la formulación, implementación y control de los programas públicos. Dado el dirigismo político bajo el que son desarrolladas, existen limitaciones a la promoción de la toma de decisiones y la autonomía de las comunidades. Como señala Virtuoso (2006: 307):

"al plantearse como un programa político con sesgos claramente clientelares y proselitistas, se tiende naturalmente a establecer relaciones asimétricas y mediadas que crean vinculaciones de dependencia y paternalismo, obstaculizándose el desarrollo de una conciencia que determina, desde sus propias necesidades e intereses, los cursos de acción que se ajustan más a ellos".

En conclusión, hasta ahora existen evidencias de debilidad en la instrumentación de un plan comprehensivo donde se inscriban las iniciativas desarrolladas, que permita la puesta en práctica de los principios fundamentales declarados en los documentos analizados. Si bien las Misiones han resultado ser un mecanismo más directo y masivo de canalizar recursos que los programas sociales compensatorios del pasado, es todavía evidente la ausencia de un esfuerzo por convertir estas acciones en mecanismos institucionales permanentes (Lacruz, D´Elia y Maingon, 2006).

(*) Cabe notar que las Misiones educativas se dirigen fundamentalmente a población rezagada y que las políticas dirigidas al sistema regular (las escuelas bolivarianas) tienen una cobertura muy baja.
(**) Según lo indican boletines epidemiológicos del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, reportados por Díaz Guillén (2006).
(***) Por ejemplo, se ha identificado evidencias de que las Misiones Barrio Adentro, Robinson, Sucre y Ribas, fueron usadas para movilizar a las personas con el fin de dar su aprobación refrendaria al Presidente.

En la protección integral y en la universalización de los derechos de la población queda mucho por hacer. Las mismas formulaciones gubernamentales reconocen que éstas deben acompañarse de un sistema de seguridad social comprehensivo y universal. Cabe ahora identificar los caminos para avanzar y sus obstáculos.

## 5.1 Obstáculos del sistema político para la lucha contra la pobreza

Es obvio que erradicar un fenómeno que está vinculado íntimamente a las matrices económicas, políticas y sociales de nuestras sociedades durante siglos es una tarea de largo plazo que requiere el concurso de toda la sociedad, en el marco de un proyecto construido colectivamente. Impulsar un proyecto nacional consensuado entre las "cúpulas" y las bases, y entre diversas fuerzas sociales y políticas, es la única manera de avanzar al ritmo que reclaman las circunstancias.

### *5.1.1 El clientelismo en la relación Estado-sociedad*

El principal obstáculo de naturaleza política es el mantenimiento de un tipo de relación Estado-sociedad basada en el clientelismo. En un país petrolero donde

el clientelismo ha sido el modo central de relación entre el Estado y la sociedad, "todo se espera del Estado". Un modelo con estos rasgos tiende a favorecer gobiernos que no promueven estímulos a la productividad y la capacidad competitiva de las personas, ni a la autonomía política de las organizaciones populares. La pobreza ha sido un terreno fértil para su uso con fines políticos, y la actual coyuntura no es una excepción.

### *5.1.2 Una competencia política signada por una dinámica polarizadora*

Si bien los intentos de conciliación no han estado ausentes, éstos han terminado desactivándose en el próximo suceso conflictivo. El lenguaje pugnaz del Presidente, y su constante identificación de "enemigos", ha sido responsabilizado –por propios y extraños– como una dificultad en el camino de la concertación. Por otra parte, en la oposición, la descalificación a través de la crítica surge con mayor fluidez que las propuestas, de manera que es más fácil identificar lo que se rechaza que lo que se propone.

En este marco, el carácter del debate no favorece la formación de consensos en torno a problemas de fondo como la pobreza y la exclusión, a pesar de que su relevancia se reconoce. La discusión en la coyuntura actual gira en torno a dos temas principales: por una parte, el enfrentamiento de modelos políticos, donde la democracia participativa y el "socialismo del siglo XXI" se contraponen a la democracia representativa, la necesidad de independencia de los poderes públicos y la crítica al autoritarismo; por la otra, el debate en torno a la defensa de la propiedad privada versus "la función social de la propiedad", que ha sido la consecuencia de la aplicación de la ley de tierras y de la invasión de inmuebles urbanos y tierras en el campo.

Las agendas electorales –tanto las campañas de 2004 y 2005, como la actual campaña con miras a las elecciones presidenciales– se han centrado casi exclusivamente en elementos que tienen que ver con la confiabilidad del propio proceso de elecciones, y han puesto el debate sobre los programas políticos de los partidos y candidatos a un segundo plano.

El debate en torno a la actual política, que permitiría avanzar constructivamente hacia la superación de los déficit identificados, se circunscribe todavía a los círculos académicos, en un ambiente donde predomina la descalificación del adversario en cuanto tal, y no en función de argumentaciones basadas en objetivos compartidos y propuestas. En un panorama tan polarizado, las caracterizaciones tienden a ocurrir "en bloque" (la oposición o el oficialismo), haciendo más difícil identificar qué actores defienden o se oponen a determinadas reformas a favor de los pobres.

De otro lado, la polarización también ha incidido sobre el papel de la sociedad civil en tanto actor político, la cual se expresa hoy en dos formulaciones contrapuestas y extremas. Una se ha hecho dominante desde que se evidenció la crisis de los partidos; tiene su origen en un discurso antipolítico que, como señala Lander (2000), establece una oposición "maniquea" entre el Estado –corrupto, ineficiente y clientelar– y una mítica sociedad civil entendida como la síntesis de las virtudes. En esta concepción, el paradigma de los nuevos sujetos de la "democracia de ciudadanos", que debe reemplazar a la "democracia de partidos", es el ciudadano-vecino, concebido a partir de la experiencia de las organizaciones vecinales urbanas de clase media, lo que enfatiza el sentimiento "antipartido". La otra concepción, que se ha generalizado al calor del debate constitucional y los sucesos posteriores, rechaza la denominación "sociedad civil" y utiliza, en su lugar, términos como "pueblo organizado", otorgando un lugar central a los movimientos populares que han sido promovidos desde el sector público para la defensa y el reclamo de los derechos consagrados en la CRBV. No obstante, aún desde las visiones afines al nuevo proceso, se levantan voces críticas en relación a la distancia entre el discurso y la práctica, y especialmente respecto de la dependencia de los nuevos movimientos sociales del Estado (Lander, 2000).

### *5.1.3 Un sistema político desinstitucionalizado*

Por otra parte, la desinstitucionalización e informalización son rasgos notables del sistema político, en un proceso de transición que se ha caracterizado por la sustitución de un conjunto de reglas, acuerdos sociales y actores. Un factor que contribuye a acentuarla, y que ha estado presente en las fuerzas del gobierno y de la oposición, es el personalismo, como dependencia de las decisiones del líder en contraposición a la existencia de normas consensuadas. Como señala López Maya

(Jardim, 2004: 1): "en un país donde la debilidad institucional es tan acentuada, y con una tendencia autoritaria visible en todos los actores políticos de ambos lados, el debilitamiento de los partidos y la persistencia de la 'antipolítica' puede conducir a una acentuación del autoritarismo, de falta de negociación y debate".

### *5.1.4 La debilidad de los movimientos de base*

Otro obstáculo en el sistema político actual consiste en la debilidad generalizada de los movimientos de base, que impide la reivindicación eficaz de los derechos, como contrapeso a las acciones del Estado, lo cual hace que la participación protagónica sea todavía una aspiración. Ha contribuido a esta debilidad el hecho de que la sociedad venezolana se haya caracterizado históricamente por lo que se ha llamado "pluralismo asociativo limitado", fruto del papel preponderante de los partidos políticos como promotores de la organización desde 1958; recientemente se ha intentado promover una organización popular única y altamente dependiente del apoyo al "proceso", lo que ha contribuido al debilitamiento de la organización popular preexistente.

### *5.1.5 La falta de cohesión política de los actores relevantes*

Para que exista un diálogo productivo debe haber un grado relativo de coherencia en las posiciones de los actores que dialogan, de manera tal que sus representantes puedan llegar a acuerdos con un grado razonable de confianza de que éstos serán respetados (Levine, 2003). El personalismo predominante en la toma de decisiones políticas, por parte de ambos bandos, no ha hecho posible el cumplimiento de esta condición.

En el caso de la "oposición", aún cuando cada partido presentó "visiones de país" propias, ésta actuó y presentó propuestas de "consenso" en el marco de lo que hasta el año 2004 se llamó la Coordinadora Democrática. De esta alianza, constituida para aglutinar a la oposición de cara a los eventos electorales posteriores a los sucesos de abril de 2002, participaron representantes de más de una decena de partidos políticos, dos organizaciones gremiales y veintiún organizaciones de la sociedad civil. Como resultado de esta heterogeneidad y de la falta de un líder

aglutinador, su discurso ha tendido a la generalidad y no ha sido posible actuar más activamente en la reorientación de las políticas públicas vigentes. Luego del referéndum revocatorio, la alianza se desintegró.

Algo similar sucede con la existencia de organizaciones "paralelas" alineadas en cada uno de los polos, cada una de las cuales se atribuye la representación de todo el sector gremial y sindical respectivo, lo que contribuye a debilitar la capacidad de gestión política de ambos grupos. Al desaparecer las reglas de juego que normaban su participación en la agenda de políticas públicas,[22] el empresariado tradicional y el movimiento sindical se han involucrado directamente en la negociación política en defensa de sus intereses.

El debilitamiento de los actores que estarían llamados a participar en la definición de un proyecto inclusivo es, así, un inmenso obstáculo. Por una parte, los cambios constitucionales han fortalecido el presidencialismo y las modalidades en su ejercicio han conducido al debilitamiento del equilibrio de poderes. En este contexto, la profunda transformación del sistema de partidos existente hasta 1998 ha debilitado su papel como interlocutores y representantes capaces de agregar intereses a nivel político (Molina, 2004). Esto ha dado lugar a la participación de organizaciones sin experiencia en la negociación política o sin mandatos suficientemente amplios –militares, empresarios, dueños de medios de comunicación, tecnocracia petrolera, ONGs de servicio social y/o constituidas al calor de la "antipolítica", lo cual ha endurecido el debate y limitado la posibilidad de concertación (PROVEA, 2004).

### *5.1.6 La falta de liderazgo y de alcance social de las fuerzas políticas*

La promoción de alianzas en torno a una agenda para la superación de la pobreza supone un liderazgo respecto de la voluntad de impulsarlas. Del lado de las fuerzas que apoyan al gobierno, se reconoce como un rasgo recurrente la poca tolerancia y el personalismo en el estilo político de las nuevas élites. Del lado de la oposición, es evidente la ausencia de un liderazgo carismático que impulse los

[22] El tripartismo fue en este sentido una institución central hasta 1998.

pasos necesarios para aglutinar el país en torno a un objetivo como la superación de la pobreza. El escaso contacto de estas fuerzas con la población, y en especial con la población pobre, ha sido un obstáculo para conectarse con el pueblo.

Si bien los partidos políticos tradicionales se encuentran en una situación crítica, los nuevos partidos –a pesar del apoyo popular que han conseguido sus líderes (del gobierno como opositores)– no han logrado sortear las dificultades organizativas y el personalismo. En palabras de Álvarez (2003: 43): "pareciera que, por lo pronto, la política venezolana seguirá siendo asunto de lealtades a liderazgos personales, más que de identidades partidistas estables (…). Las fuerzas políticas que respaldan al gobierno (MVR, PPT y Podemos), y también las nuevas que han surgido en oposición (Proyecto Venezuela y Primero Justicia), no muestran signos de consolidación, en tanto partidos políticos autónomos respecto del liderazgo de sus fundadores".

### *5.1.7 La falta de espacios para el debate público y la articulación social*

No puede dejar de reconocerse el carácter desfavorecedor de la ausencia de espacios para que esta concertación sea posible. El debilitamiento de los vínculos sociales –que guarda estrecha relación con la perpetuación de las condiciones de inequidad– ha afectado la calidad de vida y la convivencia en la sociedad venezolana, lo que ha reducido los espacios y la voluntad de encuentro entre clases sociales y diversas visiones del país y sus problemas (PNUD, 2005).

Un espacio privilegiado en una democracia es la Asamblea Nacional, en cuyo seno existe la oportunidad institucionalizada para la discusión de diversas políticas con incidencia en la situación de los más pobres. Este espacio se ha ido estrechando paulatinamente hasta diciembre de 2005, cuando el retiro de los candidatos de oposición a las elecciones parlamentarias tuvo como resultado un parlamento constituido enteramente por fuerzas afectas al gobierno. Por otra parte, la agenda legislativa ha estado sobredeterminada por lo político, mientras que las principales realizaciones que han impactado la situación social no han sido consecuencia de un debate plural, sino de los intereses del Ejecutivo. Finalmente, en un contexto de reglas de juego cambiantes, la desconfianza interpersonal y en las instituciones, que ha sido el resultado de este conflictivo período, tampoco favorecen el debate constructivo ni la constitución de agendas concertadas.

### *5.1.8 La debilidad organizacional y la concentración del poder afectan la eficacia de las políticas*

En la administración del Estado se han creado estructuras paralelas y altamente centralizadas, en función de objetivos políticos, al tiempo que se mantienen problemas estructurales en las instancias públicas regulares, pues no se han instrumentado las reformas necesarias. Al evaluar las nuevas políticas y programas se ha identificado problemas que afectan tanto la eficacia como la eficiencia en su instrumentación, tales como: concentración de poder y centralización de decisiones, desarticulación y descoordinación institucional, ausencia de sistemas de información ágiles y actualizados, duplicación de esfuerzos y presupuestos en similares objetivos, y ausencia de seguimiento-evaluación de la gestión y del impacto social de los programas (Alvarado, 2003).

## 5.2 Factores que facilitan la lucha contra la pobreza

El conjunto de cambios institucionales que ha tenido lugar desde el proceso constituyente de 1999 ha contribuido a una notable efervescencia organizativa y de participación ciudadana. Cruzado por el intenso proceso de polarización, tanto de parte de las fuerzas que apoyan al gobierno, como del lado de la oposición, se han constituido o reaparecido organizaciones involucradas en el debate político.

### *5.2.1 Desde el gobierno*

La orientación general del gobierno y las fuerzas que lo apoyan puede calificarse de favorable a la equidad y con un enfoque de derechos, y la gestión gubernamental se ha orientado en esta dirección, particularmente la distribución de activos (como tierras y créditos) y la promoción de empresas de "producción social"; con las limitaciones antes señaladas en cuanto a superación del clientelismo y populismo, promoción de la inclusión sin que aparezcan nuevos ejes de discriminación, y garantía de universalidad en el acceso a los derechos sociales. En estos tres aspectos queda aún un largo camino por recorrer, vinculado a la institucionalización de la política social.

### *5.2.2 Otros actores e iniciativas de la sociedad*

En este lapso se han revelado como actores importantes, en el ámbito no gubernamental, las organizaciones de veedores electorales, los centros de reflexión y debate político, las organizaciones dedicadas a la promoción de la paz y las organizaciones de derechos humanos. Asimismo, se ha revelado como un actor significativo la Iglesia Católica, aunque ésta no ha actuado como un actor monolítico, pues existen grupos e individualidades más cercanos al "proceso", e instituciones que han jugado un papel de modulación de la polarización, y que han puesto en marcha espacios e iniciativas para facilitar el encuentro. En general, la Iglesia goza de prestigio y confianza en la ciudadanía: frente a un 24% de aprobación para los partidos políticos, la Iglesia Católica alcanzó, en 2002, el porcentaje de aprobación más alto entre las instituciones: 76% (Carrasquero, Varnagy y Welsch, 2003).

Dos iniciativas en el camino de la construcción de proyectos y consensos, en el cual han estado involucrados sectores de la Iglesia Católica, merecen ser destacados. Desde 1997, un grupo de empresarios interesados por este tema apoya a la Universidad Católica Andrés Bello[23] en la realización de una investigación sobre las causas de la pobreza en Venezuela, la cual apuntará a proponer alternativas de solución. El conjunto de documentos programáticos fruto de este esfuerzo, que lleva el título "Acuerdo Social para el Desarrollo y la Superación de la Pobreza", ha sido ampliamente difundido, además de haber servido de inspiración a propuestas elaboradas desde la oposición. Es, sin duda, la propuesta de mayor detalle y concreción en relación al tema de la pobreza.

En segundo lugar, la Fundación Centro Gumilla[24] ha promovido una iniciativa orientada a superar el ambiente de polarización y que apunta a la construcción de un proyecto de país consensuado. Como resultado de esta iniciativa, se realizaron foros con participación de comunidades populares, empresarios, medios de comunicación, universidades, sindicatos y organizaciones vinculadas al área de los derechos humanos. La información fue sistematizada en un documento, según el cual se constituyó el Foro Permanente de Constructores de Inclusión, como un espacio para acordar acciones conjuntas.

---

[23] Regentada por los padres jesuitas.

[24] El Centro Gumilla, fundado en 1968, es el Centro de Investigación y Acción Social de la Compañía de Jesús en Venezuela.

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El escenario en el cual se inscribe el conjunto de recomendaciones que siguen está signado por el choque entre dos modelos de país que se debaten desde posiciones irreconciliables y altamente polarizadas, en un marco definido como "revolucionario", y de largo aliento, que supone una profunda transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Se trata de un proyecto de "refundación de la República" (Salamanca, 2003b) que implica la liquidación de las bases institucionales y las expresiones políticas, sociales, económicas e ideológicas de la denominada "Cuarta República". Es evidente que el espacio para la negociación y la concertación se restringe en un contexto así definido.

Como rasgo típico de un proceso de transición, coexisten con lo nuevo viejas estructuras y actores, aunque debilitados, lo cual configura un entorno inestable, confuso y conflictivo, dominado por rasgos personalistas y clientelistas que imprimen discrecionalidad en la toma de decisiones, e impiden la puesta en marcha de reglas de juego estables y transparentes.

El acelerado proceso de desinstitucionalización de lo público ha intensificado el desencuentro en la relación gobierno-oposición, debido al debilitamiento de los partidos políticos y al hecho de que no operen los espacios y medios institucionales, previstos en la CRBV, para la deliberación y formulación plural y democrática de las políticas públicas (Fernández Toro, 2003). El balance presentado señala que hasta hoy no se han instrumentado plenamente los preceptos constitucionales y programáticos con relación al modelo de relación Estado-sociedad, que permita la plena vigencia del protagonismo de la población. Pese a los avances en materia constitucional y a las reformas institucionales, y en presencia además de una extraordinaria bonanza económica, en el sector social aún se mantienen "nudos críticos" que han sido enfrentados más en el discurso que en la acción. Estos nudos, unidos a la matriz sociocultural aún no superada, tanto entre responsables de política, como entre la población a la cual se dirige, contribuyen al mantenimiento de rasgos clientelistas y asistenciales en las políticas (Alvarado, 2003).

Como avances con impacto en la pobreza y en la exclusión, destaca un esfuerzo en favor de la distribución de la riqueza, a través del gasto social y la promoción de la economía social, la reivindicación simbólica de lo popular y la reivindicación del

rol del Estado como regulador del mercado (PROVEA, 2005). Sin embargo, en un clima de fragmentación y conflictividad exacerbada se presentan no pocos obstáculos para la concreción de estos principios y estrategias, pues aún está por desarrollarse la institucionalidad que garantice el ejercicio de estos derechos.

Uno de los aspectos que la sociedad venezolana evalúa como positivo, luego de un largo letargo, es la "repolitización" e, incluso, la participación en política de actores que nunca antes habían mostrado predisposición a actuar en este campo. Como consecuencia, hay un renacer de la conciencia ciudadana acompañado de la revitalización de organizaciones a favor o en contra del "proceso revolucionario", aún cuando su institucionalización es todavía materia pendiente. Pero la confluencia de visiones en un proyecto consensuado de sociedad hacia el futuro se revela como virtualmente imposible, a menos que se logre instaurar un ambiente de mutua tolerancia y concertación con base en objetivos para el futuro. Esta situación ha introducido en la cotidianidad de los venezolanos lo que Julián Marías ha llamado "la voluntad de no convivir" (citado por Hernández, 2004). Aunque en las bases (comunidades) ha habido algunos éxitos en la identificación de áreas de encuentro y coordinación de acciones, ésta no es la situación general.

*¿Cómo avanzar hacia el objetivo de superación de la pobreza?*

En la misma insistencia de todo el colectivo venezolano respecto de la necesidad de acuerdos y en la preocupación expresada por el clima conflictivo prevaleciente, se encuentra la semilla de un futuro donde lo común prevalezca sobre los intereses particulares y en donde se negocien las diferencias. La promoción del diálogo es condición *sine qua non* para impulsar propuestas viables, así como una reforma política consensuada que proporcione las reglas de juego y el escenario para un diálogo constructivo. Alrededor de estos dos ejes se han organizado las sugerencias para avanzar hacia políticas que favorezcan la inclusión.

## 6.1 La promoción de una cultura de la deliberación

El agudo conflicto político ha tendido a simplificar las posiciones sobre la pobreza y borrar los matices entre tendencias políticas, los cuales, en condiciones normales, serían mucho más apreciables. Esto ha tenido impactos, por una parte, en la participación "estereotipada" de los dos bloques en conflicto, en un contexto en el

que sólo existen amigos o enemigos. Así, al interior de las fuerzas que apoyan al gobierno, existe temor de manifestar críticas que podrían contribuir a superar algunos de los obstáculos identificados, cuando se ha observado que esta conducta sitúa al que las formula, sea en la base o en las cúpulas, "en la acera de enfrente". Pero, también, del lado del bloque opositor se magnifican las diferencias y sólo recientemente comienzan a reconocerse impactos positivos de las políticas instrumentadas.

El renacer de la voluntad de participar puede ser aprovechada constructivamente para construir diagnósticos y soluciones consensuadas, primero a los problemas cotidianos y luego a los grandes problemas nacionales, en la medida en que la práctica de la participación en los asuntos públicos se acreciente.

Desarrollar una cultura de deliberación implica promover prácticas de relación entre los actores sobre la base de valores comunes, en el marco de una institucionalidad que despierte confianza y compromiso, y cuyos resultados sean acuerdos para avanzar de forma concertada en una agenda de desarrollo (PNUD-Bolivia, 2000). Por lo tanto, los retos por enfrentar en este camino son el desarrollo de este piso común de valores, el fortalecimiento de las instituciones y el diseño de espacios para el encuentro y la reconstrucción de la confianza entre actores y en las instituciones.

## 6.2 Una agenda de debates construida desde las bases

Encontrar espacios para el diálogo y desarrollar una agenda de debates es aún más necesario a partir de enero de 2006, cuando el país se enfrenta a la inédita situación de una Asamblea Nacional enteramente conformada por fuerzas afectas al gobierno. Tanto en la oposición como en el gobierno –sin obviar el amplio sector conocido como "ni-ni"–, habría sectores ganados a la concertación en torno a temas concretos si se establecen reglas de juego que otorguen garantías de cumplimiento de los acuerdos por ambas partes.

Para avanzar es una prioridad que los consensos y las políticas se construyan en interlocución con los pobres y excluidos, que como consecuencia de este proceso han comenzado a apreciar el valor de la participación, y se reconocen cada vez más como sujetos de derechos civiles, políticos y sociales. Hacer realidad esta prioridad

supone contribuir, desde todos los grupos, al fortalecimiento de una organización de base autónoma y conciente de sus derechos y deberes.

Respecto de la agenda, es difícil encontrar en la Venezuela de hoy alguien que no esté de acuerdo con la necesidad de cambios institucionales profundos, y la mejor prueba es el apoyo masivo que en las elecciones de 1998 recibió el actual Presidente de la República. El más importante punto de encuentro se refiere a la misma identificación de la pobreza, la exclusión y la desigualdad como problemas prioritarios de la sociedad venezolana. Adicionalmente, parece posible promover el encuentro, al menos a nivel de las declaraciones, en torno a cuestiones básicas vinculadas a la política social.

Como lo identifica el colectivo Gente que Une Gente, en su análisis de las coincidencias entre oposición y gobierno (Fundación Centro Gumilla, 2004), existe un consenso implícito en torno a la Constitución de 1999, la cual se reconoce, en muchos aspectos, como de avanzada. Por otra parte, a nivel muy general pueden identificarse discursos coincidentes en relación con:

- Políticas sociales universales, que garanticen el acceso a todos los ciudadanos a una educación de calidad, un sistema de salud accesible y orientado a las necesidades prioritarias y un sistema de seguridad social que garantice una vejez protegida.
- Protección para los más vulnerables a través de sistemas de amplia cobertura, que garanticen alimentación y nutrición, protección a la infancia, y a otros grupos en condiciones de especial vulnerabilidad.
- Un Estado de derecho y un sistema de justicia accesible.
- Una mayor participación del ciudadano y en particular de los que hasta ahora han estado excluidos en las decisiones que los afectan y, en general, en la gestión de los asuntos públicos.
- Un aparato público eficiente y efectivo que instrumente mecanismos de rendición de cuentas ante los ciudadanos.

## 6.3 El desarrollo de valores de ciudadanía

Para desarrollar una organización popular, autónoma e integrada a la sociedad como agente de su propio desarrollo, se requiere construir una sociedad de ciudadanos. Esto implica desarrollar en la población valores y herramientas necesarios para romper con las relaciones clientelistas, a través de un enfoque de derechos: que la gente reconozca y exija sus derechos, y que no perciba lo que recibe como dádivas, pero también que reconozca sus deberes en tanto ciudadanos.

Los esfuerzos que han sido promovidos por un conjunto de colectivos bajo el lema de la promoción de la paz[25] demuestran que, a nivel local y sobre materias concretas, es posible encontrar puntos de consenso para la construcción de espacios de inclusión social, donde prevalezca la discusión de los problemas reales por sobre las diferencias políticas y se favorezca la participación sin discriminación. La labor de estos colectivos, que han logrado reconocimiento y confianza desde distintas posiciones, puede ser potenciada y ampliada.

## 6.4 El fortalecimiento de organizaciones de agregación de intereses y contraloría social

Asimismo, se aboga desde todos los frentes por fortalecer la legitimidad de partidos, gremios, sindicatos y organizaciones de base, para facilitar la representación ciudadana y el diálogo, aspecto que requiere la formulación de una agenda comprehensiva, que involucre tanto las reformas políticas necesarias como el trabajo directo con y desde los diversos tipos de organizaciones señaladas.

La dificultad que ha constituido la participación en la negociación política de actores sin experiencia (organizaciones no gubernamentales de defensa de intereses sectoriales, asociaciones de empresarios y sindicatos de diversas índoles, entre otros), ha sido reconocida por muchos analistas, quienes abogan por el fortalecimiento del papel de los partidos políticos como agentes de representación de intereses, aún cuando se considera importante ampliar el espacio para la participación

[25] La creación del Foro Permanente de Constructores de Inclusión, la Iniciativa para la Construcción de Confianza, los programas promovidos por el Centro para la Paz de la Universidad Central de Venezuela, entre otros.

popular en la toma de decisiones y en la contraloría social, mediante mecanismos como los que han sido consagrados en la nueva Constitución.

Una propuesta con relativo consenso es el fortalecimiento de los partidos, para asumir nuevamente sus funciones de mediadores de los intereses de la colectividad, así como oír atentamente sus mensajes y demandas; y que la sociedad civil organizada vuelva también a su papel de organizaciones que atienden objetivos sectoriales sin intentar sustituir a los partidos. Entre los aspectos que pueden atribuirse por igual a los partidos de la oposición y del gobierno, destaca el personalismo y la dependencia del líder máximo, como reflejo claro de un proceso de "desinstitucionalización" de la vida política. Pero puede verse, también, en los partidos emergentes, la oportunidad de institucionalizar normas que reflejen nuevos valores y formas de convivencia alejados del clientelismo, que ha sido la "norma" en los partidos tradicionales. De esta manera, los nuevos partidos podrían ser el vehículo de una renovación en la política social.

Existe un reto de relevo generacional importante en los partidos tradicionales, si es que van a sobrevivir; es importante, asimismo, que en los partidos emergentes se aprenda de las situaciones que han conducido a la actual situación. El desarrollo de un liderazgo capaz de concertar con las bases, facilitador en lugar de "conductor", se ha identificado como un rasgo deseable a futuro. El liderazgo necesario debe ser capaz de convocar al debate a través de un lenguaje que posibilite la conversión del intercambio en acuerdos (Fundación Gumilla, 2003).

En esta materia, ha sido propuesto (Álvarez, 2003), como un paso necesario por parte de los partidos y organizaciones políticas que, además, podría contribuir a la renovación de los liderazgos, iniciar el proceso de consolidación como organizaciones a través de la instrumentación de las elecciones de sus autoridades y candidatos. La Constitución establece que los "organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular, serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes" (art. 67). Por ahora, no se ha generalizado la realización de elecciones internas para la escogencia de sus candidatos e, incluso, ha sido motivo de enfrenamientos internos tanto en la coalición gubernamental como entre las organizaciones de la oposición, tradicionales y emergentes, la postulación de candidatos por ellos mismos o por las direcciones de los partidos que los respaldan.

## 6.5 Las reformas políticas

Fortalecer a los partidos políticos pasa por la modificación de algunas de las normas constitucionales que han resultado restrictivas para el desarrollo y difusión de sus propuestas y la interlocución con sus electores, tales como la prohibición del financiamiento público o la estructura bicameral del Parlamento, lo cual implica introducir modificaciones al marco constitucional y legal.

Las fuerzas opositoras coinciden en su apreciación de que el equilibrio entre los poderes ha sido vulnerado, por un excesivo poder discrecional del Poder Ejecutivo frente al Legislativo, y por los cambios en la composición del Poder Judicial. Modificar el sistema de habilitación legislativa del Presidente de la República y hacer más riguroso el régimen de aprobación de los decretos-leyes es una de las reformas propuestas. En relación con el sistema electoral, se ha planteado entre las principales propuestas la reducción del período presidencial, con una sola reelección inmediata y la doble vuelta electoral.

## 6.6 El reconocimiento de las diferencias

La revisión de las agendas de pobreza de diversos actores transmite la impresión de un mayor acuerdo del que existe en la actualidad, pues las declaraciones coincidentes sobre políticas de inclusión se inscriben en marcos ideológicos y políticos opuestos. Mientras que desde la posición oficial se enfatiza la lucha de clases y los conflictos de intereses, en el seno de la oposición se identifican dos posiciones en relación con los fundamentos del entendimiento. Las relaciones de mercado y el valor de la eficiencia mueven a algunos actores, mientras que para otros es necesario promover la confianza, la solidaridad y el entendimiento a partir del reconocimiento del otro y de la diversidad como sustento de la convivencia.

Por esta razón, es necesario insistir en la pertinencia de dialogar desde el reconocimiento del otro en sus diferencias, lo que requiere una alta dosis de madurez política para lograr acuerdos. Esta necesaria maduración es formulada por López Maya (Jardim 2004: 1) en los siguientes términos: "si bajan las aguas de la confrontación y eso viene acompañado de una mayor conciencia de la necesidad de hacer política y de fortalecer las instituciones, se podrá cambiar hacia una sociedad plural y más democrática".

El marco constitucional, que implica la definición de la política social como una cuestión de derechos, constituye un paso en la dirección para atacar las raíces del complejo problema de la pobreza y la exclusión, más allá de lo meramente económico. Evitar que la bonanza de que hoy disfruta Venezuela pueda ser calificada en el futuro como otra oportunidad perdida depende de que sea posible generar los consensos para sumar a todos los sectores, reconociendo que "la política es el arte de vivir juntos en la diferencia" (Lanz, 2006).

La siguiente reflexión, que refleja los cambios ocurridos en un breve lapso de tiempo y sus consecuencias en la conducta de los actores, deja lugar a la esperanza:

> *"La Venezuela que vamos a vivir en el futuro no podrá ser jamás la que hemos conocido. Tampoco queremos que lo sea. El constante deseo de cambio instalado en la sociedad venezolana desde hace más de una década, y que ha producido una intensa movilización social, nos impone revisar nuestros supuestos y cuestionar nuestras prácticas habituales para dar lugar a la novedad que buscamos. Eso lo haremos en la medida en que estemos dispuestos a aprender del proceso que vamos viviendo. Así como también en la medida en que rescatemos la positividad de la dimensión política y de las posibilidades de la democracia" (Fundación Gumilla, 2003: 7).*

## ANEXO N° 1
INDICADORES SOCIALES BÁSICOS

| Indicador | Valor | Año y fuente |
|---|---|---|
| Población total | 26 127 351 | Al 30 de junio 2004. Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE): Proyecciones Base Censo, 2001. |
| Hombres | 13 125 804 | |
| Mujeres | 13 001 547 | |
| Población urbana | 22 913 687 | (87,7%) Fuente: INE, Censo 2001. |
| Tasa media anual de crecimiento poblacional | 1,72 | 2004. Fuente: INE. Indicadores sociodemográficos, 2004. |
| Esperanza de vida al nacer | 73,7 | 2002. Fuente: INE. Indicadores sociodemográficos, 2004. |
| Hombres | 70,8 | |
| Mujeres | 76,6 | |
| Tasa de analfabetismo | 6,4 | 2001. Fuente: INE, Censo 2001. |
| Hombres | 6,3 | |
| Mujeres | 6,6 | |
| Tasa de mortalidad infantil | 18,5 | 2003. Fuente: Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2004. |
| Tasa de mortalidad materna | 66,0 | |
| PIB per cápita en dólares | 2 470 | 2003. US$ de 1995. Fuente: CEPAL. Panorama Social 2004. |
| Posición relativa del Índice de Desarrollo Humano | 68,0 | Valor 0,77, 2002. Fuente: PNUD Informe sobre el Desarrollo Humano 2004. |

Nota: Se reporta el dato más reciente disponible.

## ANEXO N° 2
INDICADORES MACROECONÓMICOS (1998-2004)

| Indicador | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Precio de la cesta petrolera en Venezuela (promedio anual en US$) | 10,57 | 16,40 | 25,91 | 25,91 | 22,18 | 24,57 | 33,22 |
| PIB a precios constantes (variación) | 0,3 | -5,7 | 3,8 | 3,4 | -8,9 | -9,7 | 18,0 |
| PIB per cápita (variación) | -1,6 | -7,5 | 1,9 | 1,5 | -10,9 | -11,3 | 16,0 |
| Formación bruta de k fijo (% PIB) | 17,4 | 15,4 | 15,0 | 16,5 | 14,1 | 9,5 | 11,8 |
| Balanza global millones US$ | | | | | -4 427 | 5 443 | -3 |
| Saldo en cuenta corriente balanza de pagos (% PIB) | -4,6 | 2,0 | 9,8 | 1,6 | 8,0 | 13,5 | 14,7 |
| Transferencia neta de recursos (US$ millones) | -1 955 | -2 957 | -7 792 | -6 035 | -14 782 | -8 468 | -19 396 |
| Deuda externa bruta total | 35 087 | 37 016 | 36 437 | 35 398 | 35 114 | 38 043 | 37 752 |
| Relación deuda / exportaciones | 183 | 166 | 105 | 126 | 126 | 137 | 94 |
| Precios al consumidor (variación dic./dic) | 29,9 | 20,0 | 13,4 | 12,3 | 31,2 | 27,1 | 19,5 |
| Índice de remuneraciones medias reales (1995=100) | 101,5 | 96,8 | 98,3 | 100,6 | 90,5 | 75,4 | 72,7 |
| Resultados sector público gobierno central | -3,8 | -1,6 | -1,6 | -4,2 | -3,5 | -4,3 | -3,3 |

Fuente: CEPAL, 2004. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe; Ministerio de Energía y Minas, 2004.

## ANEXO N° 3

PRINCIPALES MISIONES POR ÁREA DE ACCIÓN, OBJETIVO Y POBLACIÓN OBJETIVO

| Área de acción | Nombre del programa | Objetivo | Población objetivo | Cobertura |
|---|---|---|---|---|
| Educación | Misión Robinson I | Eliminar el analfabetismo. | Personas analfabetas de cualquier edad. | 1 500 000 alfabetizados; 114 323 facilitadores y 79 846 ambientes de enseñanza. |
| | Misión Robinson II | Lograr la aprobación del 6to grado de básica, consolidar conocimientos adquiridos en alfabetización, y brindar oportunidades de formación en oficios. | Egresados de la Misión Robinson I. | 1 133 885 "patriotas"; 42 085 ambientes de enseñanza y 47 689 facilitadores. |
| | Misión Ribas | Lograr el acceso a la educación media, sin exclusión y de calidad, que facilite incorporación al aparato productivo y al sistema de educación superior. | Ciudadanos que no hayan podido culminar el bachillerato, | 726 681 vencedores en 29 900 ambientes de clase en todo el país. 31 000 facilitadores. |
| | Misión Sucre | Garantizar el acceso universal a la educación universitaria. | Bachilleres sin cupo (500 mil) y egresados de la misión Ribas. | Primera cohorte 72 144 estudiantes; 2 842 facilitadores y 1 157 profesores. |
| Salud | Misión Barrio Adentro | Garantizar acceso a servicios de salud de la población excluida, a través de modelo de gestión de salud integral, mediante Consultorios y Clínicas Populares, Hospitales del Pueblo, y la ubicación de médicos en las comunidades. | Las comunidades de poco acceso a los ya existentes (barrios urbano-marginales, comunidades rurales e indígenas). | Presente en 77% del territorio nacional, el 100% de los municipios, en 14 estados, y en el 20-50% de los demás estados. 6 941 consultorios; 20 000 médicos; 2 600 enfermeras; 3 100 odontólogos y 1 500 optometristas. 76 millones de consultas en 2004. |
| Seguridad alimentaria | Misión Mercal | Subsidiar los alimentos y crear una red paralela de mercadeo y comercialización, al por mayor y al detalle, de productos alimenticios y de primera necesidad. | Población de bajos recursos. | A noviembre de 2004, existen 10 000 mercales y mercalitos (bodegas populares). |
| | Casas de la alimentación | Ofrecer comida gratuita. | Personas en situación de pobreza extrema, discapacitados, madres solteras, ancianos o indigentes. | No se dispone de información sobre su cobertura. |

| Área de acción | Nombre del programa | Objetivo | Población objetivo | Cobertura |
|---|---|---|---|---|
| Empleo / economía social | Misión Vuelvan Caras | Crear un modelo productivo nuevo basado en el cooperativismo. Conformar "núcleos de desarrollo endógeno" en actividades intensivas de trabajo y con potencial para desarrollo territorial. | Incorpora a los participantes de otras Misiones. | 2004: se están creando 34 000 cooperativas en agricultura, construcción, servicios y manufactura, y funcionan 206 centros de producción endógena. |
| | Apoyo a micro-créditos (cooperativas) | Fomentar y financiar actividades de "economía social". | Personas naturales (autoempleadas, desempleadas y microempresarias) y jurídicas. | 2004: Banco del Pueblo, 5 368 créditos (US$ 11 302 083); Fondo de Desarrollo Microfinanciero, 6 186 créditos (US$ 13 020 833); Banco de la Mujer, 12 045 microcréditos (US$ 5 325 604); BANDES, 10 297 microcréditos (US$ 4 828 125). |
| Economía social | Misión Zamora | Poner en funcionamiento el programa de afectación y de adjudicación de tierras agrícolas. | Campesinos sin tierra. | Hasta diciembre de 2003, se adjudicaron 2 265 792 hectáreas, a través de 9 000 cartas agrarias, beneficiando aprox. A 60 000 familias. |
| Otras áreas | Misión Negra Hipólita | Rescatar y garantizar los derechos de las personas en situación de calle, y de la población que vive en pobreza extrema, mediante la creación de comités de protección social para coordinar localmente las misiones y sus organizaciones de base, y para impulsar la instalación de Negra Hipólita. | Familias vulnerables que sobreviven sin ingresos, población en situación de calle, niños, adolescentes no escolarizados, jóvenes embarazadas y adultos mayores con enfermedades crónicas. | Lanzada el 24 de diciembre de 2005, no ha comenzado su instrumentación. El Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social tiene como objetivo crear 52 mil comités de protección social, y un centro de Desarrollo Endógeno Humano Integral en cada estado del país en 2006. |
| | Misión Guaicaipuro | Cambiar sustancialmente la calidad de vida de pueblos y comunidades indígenas, garantizándoles los derechos consagrados en la CRBV. | 33 pueblos indígenas; 2 295 comunidades, 511 408 indígenas del aproximadamente el 2% de la población. | No existe información. |

| Área de acción | Nombre del programa | Objetivo | Población objetivo | Cobertura |
|---|---|---|---|---|
| Otras áreas | Misión Identidad | Dotar de cédula de identidad a todos los ciudadanos venezolanos, y la naturalización de extranjeros. | Venezolanos sin cédula y extranjeros que quieran nacionalizarse. | La primera fase (hasta octubre 2004) hizo posible 8 000 710 documentos. |
| | Misión Vivienda | Levantar urbanismos integrales que dispongan de todos los servicios. Regular la tenencia de tierra urbana. | 12 millones de venezolanos que requieren una "vivienda digna". | 106 483 familias, con la entrega de 70 762 títulos de propiedad. |

## BIBLIOGRAFÍA

Agulló, Juan. 2006. "Venezuela en su contexto: crisis social y cambio político", en: Thaís Maingon (coord.), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas: ILDIS.

Alvarado, Neritza. 2003. "La política social y la pobreza en la Venezuela de hoy". Proyecto de investigación Pobreza y política social: una mirada desde los ciudadanos. Universidad del Zulia.

Álvarez, Angel. 2003. "De la hegemonía partidista a la democracia sin partidos", en: *Politeia,* vol. 30 (enero). Caracas.

Badell, R. 2003. "Crisis del principio de separación de poderes en Venezuela". Conferencia leída el 9 de enero en la Universidad de San Pablo-CEU (Madrid).

Barrios, Leoncio. 2004. "La clase media sale del paraíso", en: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 10, No. 2 (mayo-agosto), 155-161.

Bravo, Rosa. 2005. "Las metas del milenio y la igualdad de género. El caso de la República Bolivariana de Venezuela". Serie: *Mujer y Desarrollo* 73 (septiembre). Santiago de Chile: CEPAL/UNIFEM.

Carrasquero, José Vicente, Daniel Varnagy y Friedrich Welsch. 2003. "Cultura política, capital social y calidad de la democracia en Venezuela: un análisis comparado", en: *Politeia*, vol. 30 (enero).

Cartaya, Vanessa. 2005. "Una invitación a encontrarse: es posible construir una sociedad más equitativa". PNUD. Proyecto Desarrollo Humano en Venezuela: la equidad y el desarrollo humano, construyendo vínculos en una sociedad polarizada y fragmentada. Caracas, febrero de 2005.

— 2005a. "Venezuela. Oportunidades de intervención para ActionAid Americas. Recomendaciones para una estrategia". Trabajo preparado a solicitud de ActionAid Americas. Caracas (abril).

CEPAL. 2004. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL (http://www.eclac.cl).

Consejo Nacional Electoral. "Características de los sistemas electorales en Venezuela". (http://www.cne.gov.ve/documentos/sistemaelectoral01.php).

D´Elia, Yolanda y Thaís Maingon. 2004. *La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad*. Documentos para la discusión - Informes sobre desarrollo humano en Venezuela. Caracas: PNUD.

Da Corte, María Lilibeth. 2005. "Chávez exigió enterrar "la famosa lista" del diputado Luis Tascón", en: *Diario El Universal*, sábado 16 de abril.

DATANALISIS. 2006. "Economía: Mercal es el lugar más visitado para la compra de alimentos", en: *DataReport* No. 52 (mayo), boletín mensual de DATANALISIS.

— 2005. "Escenarios Datanálisis" (noviembre).

Delgado, José Gregorio. 2003. "La participación en la Constitución y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana". Presentado en el seminario *Democracia, Estado y ciudadanía* (21-22 de mayo), organizado en Caracas por Sinergia, el Goethe Institut y la Asociación Cultural Humboldt.

Díaz Guillén, Adriana. 2006. "Falta de control prenatal entre las causas de elevadas cifras de mortalidad infantil"
(http://www.eluniversal.com/2006/06/26/ccs_art_26404G.shtml).

Estaba, Elena, Luís Bravo y Cecilia Vicentini. 2006. "Inclusión, justicia social y equidad: retos para una agenda de transformación educativa". Caracas: ILDIS.

Fernández Toro, Julio César. 2003. "Los problemas constitucionales de la institucionalización democrática en Venezuela: 1972-2002", en: *Politeia*, vol. 30 (enero).

Freitez, Nelson. 2003. "Qué entender por institucionalidad en lo social". Presentado en el seminario *Democracia, Estado y ciudadanía* (21-22 de mayo), organizado en Caracas por Sinergia, el Goethe Institut y la Asociación Cultural Humboldt.

García, Haydée y Silvia Salvato. 2004. "Análisis sobre el gasto social y la equidad en Venezuela (1970-2004)". Trabajo preparado a solicitud del PNUD como documento base para el Proyecto Desarrollo Humano, 2004.

Gómez Calcaño, Luis. 2004. "Venezuela entre la violencia y la negociación", en: *Anuario social y político de América Latina y el Caribe*, No. 7. Caracas: FLACSO / UNESCO / Nueva Sociedad.

Gruben, William, y Sarah Darley. 2004. "La maldición de Venezuela", en: *Southwest Economy* (mayo-junio).

Hernández, Tulio. 2004. "De la ilusión de armonía a la encrucijada de proyectos". Trabajo preparado a solicitud del PNUD como documento base para el Proyecto Desarrollo Humano, 2004.

Hinterlaces. 2005. *Monitor sociopolítico: tendencias y coyuntura. 8ª Entrega*. Encuesta y grupos focales a nivel nacional (septiembre). Caracas: HINTERLACES.

Jardim, Claudia. 2004. "Sin oposición el gobierno puede ir hacia el autoritarismo". Entrevista a la historiadora Margarita López Maya (noviembre) (http://www.voltairenet.org/article122768.html).

Karl, Terry Lynn. 1997. *The paradoxes of plenty. Oil booms and petrostates.* Berkeley: University of California Press.

Kornblith, Miriam. 2004. "Situación y perspectivas de los partidos políticos en la región andina: caso Venezuela", en: Ágora Democrática (ed.), *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio.* Lima: International IDEA / Asociación Civil Transparencia.

Lacruz, Tito. 2006. "Balance sociopolítico: una ciudadanía social inacabada", en: Thaís Maingon (coord.), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela.* Caracas: ILDIS.

— 2006a. "Misiones y participación popular", en: *Revista SIC*, No. 682 (marzo).

Lacruz, Tito, Yolanda D´Elia y Thaís Maingon. 2006. "Los modelos de política social en Venezuela: universalidad versus asistencialismo", en: Thaís Maingon (coord.), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela.* Caracas: ILDIS.

Lalander, Richard. 2004. "La descentralización venezolana y el chavismo", en: *Revista venezolana de ciencia política*, No. 26.

Lander, Edgardo. 2000. "Sociedad civil: ¿un espacio democrático de los movimientos sociales y del movimiento popular?" Mimeo. Foro Social Nacional.

Lanz, Rigoberto. 2006. "Súmate: el grado cero de la política", en: *Diario El Nacional*, 3 enero (p. B-5).

Levine, Daniel. 2003. "El consenso venezolano democrático en dos tiempos: 1972-2002", en: Politeia, vol. 30 (enero).

López Maya, Margarita. 2004. "Venezuela 2001-2004: actores y estrategias", en: *Cuadernos del CENDES*, Año 21, No. 56 (mayo-agosto).

López Maya, Margarita, y Luis E. Lander. 2000. "Elecciones de 2000 en Venezuela. Implantación de una nueva hegemonía", en: *Anuario social y político de América Latina y el Caribe*, No. 4. Caracas: FLACSO / UNESCO / Nueva Sociedad.

Lucena, Héctor. 2005. "La relación gobierno y movimiento sindical en Venezuela (1999-2004)". Labor Again Publications.

Machinea, José Luis, et al. 2005. *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL.

Maingon, Thaís. 2004. "Ciudadanía, cohesión social y gobernabilidad democrática". Documento realizado a solicitud del PNUD. Caracas.

Malavé Mata, Luis. 2006. "Los espejismos de la riqueza petrolera o la falsificación del crecimiento (1999-2005)". Mimeo.

Mascareño, Carlos. 2003. "La recentralización del poder en Venezuela". Manuscrito.

Méndez, Absalón. 2003. "El zigzagueante camino de la reforma segurista en Venezuela", en: *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, vol. 9, No. 3 (septiembre-diciembre).

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Venezuela. 2005. "Declaración preliminar". Caracas, 6 de diciembre
(http://www.globovision.com/news.php?nid=15587).

Molina, Emiro. 2004. "Las brechas de equidad". Documento preparado a solicitud del PNUD. Proyecto Desarrollo Humano.

Molina, José E. 2004 "Partidos y sistema de partidos en la evolución política venezolana: la desinstitucionalización y sus consecuencias", en: José E. Molina y Ángel Álvarez (coord.), *Los partidos políticos venezolanos en el siglo XXI*. Caracas: Vadell Hermanos Editores.

— 2003. "La revolución bolivariana en Venezuela: ¿socialismo autoritario en un mar de contradicciones?" Ponencia preparada para su presentación en el XXIV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (LASA, 2003), Dallas, Texas (27-29 de marzo).

Molina, José E., y Ángel Álvarez (coord.). 2004. *Los partidos políticos venezolanos en el siglo XXI*. Caracas: Vadell Hermanos Editores.

Ortega, Daniel. 2003. *Descripción y perfiles de desigualdad e ingresos en Venezuela, 1975-2002*. Documentos para la discusión - Informes sobre desarrollo humano en Venezuela. Caracas: PNUD.

Patruyo, Thanalí. 2005. "Los partidos políticos en la transición (1999-2004): de la desconsolidación a la antipolítico", en: CENDES, *Venezuela visión plural: una mirada desde el CENDES*. Caracas: UCV / CENDES.

PNUD / OCEI. 2001. *Informe sobre el desarrollo humano en Venezuela, 2000: caminos para superar la pobreza*. Caracas: PNUD.

PNUD-Bolivia. 2000. *Informe sobre el desarrollo humano en Bolivia, 2000*. La Paz: PNUD.

PNUD-Venezuela / Equipo de Desarrollo Humano. 2004. "Documento de concepto del INDH, 2004". Borrador (septiembre).

PROVEA. 2005. *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual, octubre 2004 - septiembre 2005*. Caracas: PROVEA.

— 2004. *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual, octubre 2003 - septiembre 2004*. Caracas: PROVEA.

— 2001. *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual, octubre 2000 - septiembre 2001*. Caracas: PROVEA.

Rodríguez, Enrique. 2006. "La política social actual: una visión desde el gobierno", en: Thaís Maingon (coord.), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas: ILDIS.

Rodríguez, Francisco. 1999. "Factor Shares and Resource Booms: Accounting for the Evolution of Venezuelan Inequality". Department of Economics. University of Maryland, College Park.

Salamanca, Luís. 2003. "La sociedad civil como espacio de los intereses colectivos y difusos". Ponencia presentada en el seminario *Democracia, Estado y ciudadanía* (abril). Caracas.

— 2003a. "La sociedad civil venezolana en dos tiempos: 1972-2002", en: *Politeia*, vol. 30 (enero).

Santos, Miguel Ángel. 2005. "Perspectiva económica venezolana". Madrid (septiembre: http://www.analitica.com/media/5194920.pdf).

Smilde, David. 2004 "Los evangélicos y la polarización: la moralización de la política y la politización de la religión", en: *Revista venezolana de economía y ciencias sociales,* vol. 10, No. 2 (mayo-agosto).

Sojo, Carlos. 2005. "Crecimiento y pobreza. Crónica de vínculos difusos". Ponencia presentada en la III Jornada Anual de la Academia de Centroamérica sobre Pobreza, organizada por FLACSO. San José, Costa Rica (18 de octubre).

Sosa, Arturo, S.J. 2003. "La salida no es el referendo". Entrevista realizada por el periodista Oswaldo León y publicada en *La cuestión* (septiembre).

Sucre, Ricardo. 2005. "Valores políticos y sociales. ¿Continuidades, realineamientos y oportunidades que no se aprovechan?". Presentación como parte del Proyecto Autocomprensión de Venezuela, realizado en Caracas (13 de octubre).

Virtuoso, José, S.J. 2006. "La política social desde los sectores populares de los barrios urbanos", en: Thaís Maingon (coord.), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas: ILDIS.

## Leyes, estadísticas y políticas gubernamentales

Banco Central de Venezuela. 2005. "Mensaje de fin de año" (http://www.bcv.gov.ve).

Instituto Nacional de Estadísticas. 2005. "Impacto social de la misión Mercal" (agosto; http://www.ine.gov.ve/indicadoressociales/MercalyBarrioAdentro.pdf).

— 2005. "República bolivariana en cifras" (http://www.ine.gov.ve).

— 2004. "Reporte social. Información complementaria" (archivo excel).

— 2004a. Indicadores sociodemográficos. (http://www.ine.gov.ve).

Ministerio de Economía Popular. s/f. "Misión Vuelvan Caras" (http://www.minep.gov.ve).

Ministerio de Salud y Desarrollo Social. 2004. "Indicadores de mortalidad, 1940-2003" (http://www.msds.gov.ve).

— s/f. "Misiones Barrio Adentro I y II" (http://www.msds.gov.ve/msds/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=274).

Ministerio de Planificación y Desarrollo. 2005. "Logros equilibrio social, 1999-2004" (http://www.sisov.mpd.gov.ve).

— s/f. "Sistema integrado de indicadores sociales para Venezuela" (http://www.sisov.mpd.gov.ve/indicadores/).

Presidencia de la República. 2004. "Revolución bolivariana. La nueva etapa: el nuevo mapa estratégico". Caracas, 11 y 12 de noviembre.

República Bolivariana de Venezuela. 2005. "Decreto Presidencial No. 3,628, que incrementó el salario mínimo, aplicable al sector público y privado", en: *Gaceta Oficial*, No. 38,174 (27 de abril).

— 2004. *Cumpliendo las metas del milenio*. Caracas: República Bolivariana de Venezuela / Naciones Unidas (http://www.sisov.mpd.gov.ve).

— 2002. "Ley Orgánica Procesal del Trabajo", en: *Gaceta Oficial*, No. 37,504 (13 de agosto).

— 2001. *Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación, 2001-2007*. Caracas.

— s/f. "Ley de Tierras y Desarrollo Agrario". Decreto 1546.

— s/f. "Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable". Decreto 1469.

República de Venezuela. 2002. "Ley de los Consejos Locales de Participación Pública", en: *Gaceta Oficial*, No. 37,463 (12 de junio).

— 1999. "Constitución de la República Bolivariana de Venezuela", en: *Gaceta Oficial*, No. 36,860 (30 de diciembre).

— 1997. "Ley Orgánica del Trabajo", en Gaceta Oficial, No. 5,152 (19 de junio).

Vila, Enrique. s/f. "La economía social en el proyecto bolivariano: ideas controversiales". Mimeo.

## Material sobre propuestas de partidos y coaliciones

### *Acción Democrática*

Acción Democrática. 2003. "Ante las misiones Robinson, Ribas y Sucre". Comité Ejecutivo Nacional (17 de noviembre).

— 2003a. "Plan operativo, 2003 - AD" (http://acciondemocratica.org.ve/).

— 2003b. "Superar la pobreza" (http://acciondemocratica.org.ve/temas.php?subseccion=Pobreza).

— 2003c. "Acción Democrática: la visión social-demócrata para Venezuela, siglo XXI. Un espacio para la libertad y confianza. Lineamientos para la discusión". Unidad de Políticas Públicas.

— 2001. *AD - Visión país*. Un espacio de libertad y confianza. *Lineamientos para la discusión*. Comité Ejecutivo Nacional. Caracas: Fundación Nacional de Estudios Políticos Raúl Leoni / Unidad de análisis y políticas públicas.

— 2001a. "Venezuela en crisis II: la economía". Secretaría General. Documento aprobado por unanimidad en la reunión ordinaria del Comité Ejecutivo Nacional (18 de junio).

— 2001b. "Venezuela en crisis I". Secretaría General. Documento aprobado por unanimidad en la Reunión Extraordinaria del Comité Ejecutivo Nacional (17 de mayo).

— s/f. "Bases Ideológicas". Página no oficial del partido socialdemócrata venezolano (http://www.geocities.com/CapitolHill/Parliament/1152/index.html).

— s/f. "Nuestro compromiso programático". Página no oficial del partido socialdemócrata venezolano (http://www.geocities.com/CapitolHill/Parliament/1152/index.html).

Heydra, Pastor. 2004. "La reflexión de AD sobre las elecciones regionales", en: Diario 2001 (http://www.2001.com.ve).

Ramos Allup, Henry. 2003. "¿Es posible un nuevo pacto de gobernabilidad?". Intervención en el simposio *La democracia de Rómulo Betancourt a Hugo Chávez*, realizado en Caracas (27 de noviembre).

*Primero Justicia*

Borges, Julio. 2005. "Documento doctrinario. Borrador 01-04-05". Primero Justicia (http://www.primerojusticia.org.ve).

Borges, Julio y Naná Vicentini. s/f. "Centrados en la justicia". Taller de valores y doctrina. Primero Justicia.

Primero Justicia. 2005. Justicia con la gente. No. 1 (marzo-abril).

— 2005a. "Justicia con la gente". Plan de Acción, 2005 (http://www.primerojusticia.org.ve).

— 2003. "La crisis en Venezuela: cinco grandes mitos" (http://www.primerojusticia.org.ve).

— 2003a. "La Venezuela de la justicia. Documento para la discusión" (http://www.primerojusticia.org.ve).

*Patria para Todos*

Agencia Bolivariana de Noticias. 2005. "Uzcátegui: el 2006 será el año del debate ideológico". Clausura de la VI Asamblea Nacional del Partido (http:www.abn.info.ve).

Albornoz, José. 2003. Discurso del Secretario General José Albornoz, en el acto de clausura de la V Asamblea Nacional del partido, Caracas (5 de abril).

Albornoz, José. s/f. Entrevista a José Albornoz (http://www.participa.com.ve/albornoz.php).

Daza, Roy. s/f. *Democracia revolucionaria. La renovación del socialismo.* Caracas: Ediciones del PPT.

"En el municipio Torres todos están convencidos del triunfo de Julio Chávez" (http://elinformador.com.ve/noticiero3/xxprint.php?ArtID=2488).

Encinoza, Eric. 2005. "PPT es un proyecto de cambio y de revolución: Rafael Uzcátegui, Secretario Nacional", agosto (http://elinformador.com.ve/noticiero3/xxview.php?ArtID=14252).

Noticias Patria Para Todos. 2005. "PPT hace un llamado al diálogo". 12 de diciembre (http://www.ppt.org.ve/).

— 2005a. "PPT: Iglesia venezolana dispuesta a entablar puentes para el diálogo"; diciembre (http://www.ppt.org.ve/).

*COPEI*

Fernández, Eduardo. 1996. "Conclusiones y propuestas de políticas públicas", en: *Fundación Pensamiento y Acción, Estrategias para superar la pobreza*. Caracas: Fundación Konrad Adenauer.

IFEDEC. 2003. Para rescatar la confianza en Venezuela. Ideas para el diálogo. Caracas: IFEDEC / Fundación Popular Iberoamericana / Cooperación Española.

Pérez Vivas, César. 2003 "Partidos políticos, entorno cultural y conducción social", en: Revista electrónica Venezuela analítica (marzo; http://www.analítica.com).

Política / documentos. 2005. "Partido demócrata cristiano COPEI: la propiedad privada hoy es una garantía para destino universal de los bienes", en: Revista electrónica Venezuela analítica (agosto; http://www.analítica.com).

*Coordinadora Democrática*

Coordinadora Democrática. 2004. Plan Consenso País. Caracas (http://www.consensopais.net).

— 2003. "Agenda de reconstrucción de la República de Venezuela". Mimeo (enero).

— 2002. "Pacto democrático por la unidad y reconstrucción nacional". Mimeo (octubre).

Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) / Fedecámaras / Conferencia Episcopal Venezolana. 2002. "Pacto de gobernabilidad" (marzo).

*Fundación Centro Gumilla*

Fundación Centro Gumilla. 2004. "Gente que une gente. Foro permanente de constructores de inclusión. Consensos y disensos en la diversidad de propuestas de país y visiones de cambio" (http://www.gumilla.org.ve/Actual/Foro_Permanente/Gente_que_une_Gente.htm).

— 2003. "La Fundación Gumilla propone al país. Consideraciones sobre la superación de la actual crisis política venezolana" (http://www.gumilla.org.ve).

— 2003a. Gente que une gente. Bases para la acción (http://www.gumilla.org.ve/Actual/Foro_Permanente/bases_para_accion_doc.doc).

*Acuerdo Social*

Acuerdo Social. 2003. "Acuerdo social para el desarrollo y la superación de la pobreza". Caracas: Espacios de Entendimiento / IESA.

— s/f. "¿Quiénes somos?" (http://www.acuerdosocial.com).

De Vicenzo, Teresa. 2003. "Desarrollo con equidad y control". Entrevista a Luis Pedro España y Gustavo García, en el *Diario El Universal* (febrero: http://www.eluniversal.com).

España, et al. 2003. "Una propuesta de política social. Propuesta para la reforma del financiamiento y la prestación de servicios sociales". Caracas: Acuerdo Social para el Desarrollo y la Superación de la Pobreza - Proyecto Pobreza.

González, Marino. 2005. "Retos de la política social en Venezuela". Unidad de Políticas Públicas, Universidad Simón Bolívar. Acuerdo Social.

*La política y la pobreza en los países andinos*

# ESTUDIO DE CASO VENEZUELA

# BANCO DE DESARROLLO DE LA MUJER

## Estudio de caso Venezuela

HAYDÉE GARCÍA y GABRIELE MERZ

## 1. INTRODUCCIÓN[1]

Durante las décadas de los ochenta y noventa, Venezuela experimentó un aumento sustantivo de la pobreza. En 1999, cuando toma posesión el actual gobierno, el 44% de los hogares y el 49,4% de la población se encontraban en situación de pobreza; mientras que la indigencia afectaba al 21,7% de la población.[2] En ese mismo año, el 27% de los hogares venezolanos tenía como jefe de familia a una mujer, de ellos el 48,6% eran pobres y el 23,8%, pobres extremos.[3] Como estrategia familiar para enfrentar el problema, un mayor número de miembros del grupo familiar se incorporó al mercado de trabajo, con lo que la tasa de participación femenina aumentó de 37%, en 1990, a 47,9%, en 1999.

La economía, sin embargo, no fue capaz de absorber la creciente oferta de mano de obra, siendo las mujeres relativamente más afectadas. Las cifras dan cuenta de un aumento del desempleo femenino de 9,3% a 16,1% entre 1990 y 1999, frente a un

---

[1] El Banco de la Mujer (Banmujer), al igual que todos los programas pro-pobres desarrollados durante el actual período gubernamental en Venezuela, forma parte de la nueva institucionalidad del Estado para manejar la política social. Los "viejos programas" no fueron bien vistos desde comienzos del actual gobierno por considerárseles inscritos dentro del esquema "neoliberal". En consecuencia, en el caso de Venezuela, no es posible referirse a reformas, sino a nuevos programas para la atención del problema de la pobreza.

[2] CEPAL, Panorama Social de América Latina 2002-2003, Anexo, Cuadro 15 (población) y BADEINSO: Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (hogares).

[3] Idem.

incremento de 10,2% a 13,6% para los hombres. Asimismo, de 1,2 millones de mujeres que ingresaron al mercado de trabajo en dicho período, el 78% se ocupó en el sector informal.[4]

El aumento del desempleo y del trabajo informal femenino constituyó un argumento para plantear la necesidad de mejorar y aumentar el acceso a recursos productivos, especialmente para las mujeres pobres. Además de ello, otros factores vinculados a la situación política venezolana favorecieron la generación de este tipo de respuestas a la problemática social entre 1999 y 2006. Al respecto, algunos autores señalan que la crisis política venezolana, caracterizada por un profundo conflicto entre agentes políticos polarizados, logró poner en primer plano a la política social (Maignon, La Cruz y DÉlias, 2006). Es en este contexto de precariedad socioeconómica y de alta conflictividad política que se organiza el Banco de la mujer (Banmujer).

### *Importancia*

Teóricamente, la política social promovida por el actual Gobierno tiene como criterios guía los principios de justicia social, equidad, universalidad y corresponsabilidad, todos ellos contenidos en la Constitución de 1999, en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 y en el Plan Estratégico Social del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS). En todos estos documentos se propone el desarrollo de una economía social y de un sistema microfinanciero. En ese sentido, la importancia de Banmujer radica en lo siguiente:

- Obedece a los criterios de equidad, justicia social y corresponsabilidad en la construcción del nuevo modelo de país propuesto en la Carta Magna.
- Materializa los mandatos constitucionales y de otras leyes asociadas a la protección de los derechos de las mujeres.
- Se crea en el marco de la política gubernamental de lucha contra la pobreza por la vía de promover la economía social o popular representada por las microempresas y las cooperativas.

[4] Cálculos propios con base en OCEI e INE, Encuesta de Hogares por Muestreo, 2º semestre de 1990 y 1999.

- Asociado a lo anterior, propone suministrar herramientas productivas para las mujeres tradicionalmente excluidas de las políticas públicas y de los planes estratégicos de desarrollo.
- Asimismo, propone facilitar herramientas para la organización y empoderamiento de las mujeres para lograr, a través de ello, su incorporación como ciudadanas a los asuntos de la vida pública.

### *Características*

Los rasgos distintivos de Banmujer con respecto a otros bancos públicos y privados de apoyo financiero a las microempresas y otras formas organizativas de la economía popular son:

- Se crea dirigido a una población muy específica, como lo son las mujeres en condiciones de pobreza, asociadas para el trabajo, autoempleadas o desempleadas. No es un banco para mujeres profesionales o provenientes de los sectores medios.
- No responde a demandas específicas de la población, por el contrario, promueve sus servicios en comunidades pobres, para lo cual utiliza la visita de promotoras.
- Además de los servicios financieros, presta servicios no financieros como parte de su filosofía de concebir la persona integralmente, no sólo como un ente productivo.
- No se rige por la Ley de Bancos. Esta cualidad la comparte con el Banco del Pueblo Soberano.
- De acuerdo con su diseño, la recuperación del crédito es importante y, teóricamente, quien no cancela sus préstamos no es elegible para otros beneficios crediticios provenientes del sistema microfinanciero o cualquier otro banco. Sin embargo, la transferencia en sí misma constituye una prioridad.
- No cumple funciones de intermediación financiera, aunque están contempladas en su acta constitutiva, con lo cual algunos prefieren definirlo como un Fondo.[5]

[5] En entrevista a José Ramón Llovera, experto en microempresas en Venezuela.

### *Resultados*

Es posible referirse a dos tipos de resultados: los asociados a la sostenibilidad de la institución y los relacionados con el impacto sobre la calidad de vida de la población usuaria.

### *Resultados asociados a la sostenibilidad institucional*

Respecto de la sostenibilidad política, además de inscribirse en los principales lineamientos contenidos en los instrumentos institucionales del Estado, es posible afirmar que Banmujer mantiene un alto apoyo proveniente de los grupos vinculados a las luchas reivindicativas de las mujeres venezolanas. En entrevistas realizadas a importantes líderes mujeres, tanto del gobierno como de la oposición, fue posible constatar que esta institución goza de prestigio y aceptación por parte de las mismas.

Sin embargo, en lo relativo a su sostenibilidad económica, desde el sector privado de las microempresas se le ha cuestionado sus dificultades de recuperación de los créditos y la vulnerabilidad que ello supone en la medida que se registren bajas en los ingresos públicos que, como se sabe, son altamente dependientes de los ingresos petroleros en Venezuela. Aunque, en opinión de la Presidenta de Banmujer, el problema radica en la metodología para estimar la morosidad ya que los créditos se recuperan pero a un ritmo distinto al establecido por el sistema financiero tradicional.[6] Por otra parte, hay quienes estiman que desde sus inicios el objetivo prioritario de este Banco ha sido la transferencia de recursos y herramientas de organización a este grupo de población, en tanto que la recuperación de los créditos es un objetivo secundario.[7]

Finalmente, en lo referido a la sostenibilidad organizacional, se considera que ya ha transcurrido el suficiente tiempo para la formación de un equipo de gente con una filosofía de trabajo que permita afirmar la existencia de funcionarias preparadas para continuar el legado.[8]

---

[6] Comentario realizado por Yris Martín, ex Jefa de Asistencia Técnica y Apoyo a la Microempresa de Banmujer.

[7] En entrevistas con Leonardo Pisan, líder del sector de la pequeña y mediana empresa en Venezuela y Adícea Castillo, profesora universitaria, miembro del Centro de Estudios de la Mujer de la UCV y líder del movimiento de mujeres de Venezuela.

[8] En entrevista con Yris Martín.

*Resultados asociados a la calidad de vida de las usuarias*

De acuerdo con los indicadores de la institución, entre el año 2001 y 2006, se han generado 80 634 empleos directos y 161 268 empleos indirectos. Además, cuentan los resultados en las mujeres pobres. Al respecto, en el marco del proyecto *Desarrollo Humano Local, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género*, se realizó una medición de efectos en diciembre de 2003, sobre la base de una muestra de 181 usuarias que recibieron microcréditos en los 18 primeros meses de funcionamiento del Banco, en cuatro municipios venezolanos.[9] Los hallazgos preliminares obtenidos en la fase cuantitativa fueron:

- Entre el 39% y el 50% total de microempresas financiadas por Banmujer se encontraban activas.
- La diversificación de actividades económicas es mayor en los municipios urbanos, aun cuando siguen siendo actividades tradicionales como venta de comida (18% a 57% del total), corte y confección (7% a 18%) y artesanía y manualidades (5% a 6%).
- Según las usuarias con microempresas activas, entre el 67% a 100% considera que el microcrédito las ayudó, mientras que entre el 29% y 33% considera que las ayudó poco o no las ayudó.
- La incidencia del microcrédito en su calidad de vida involucró mejoras en la alimentación, mayor disponibilidad de recursos para el cuidado de la salud, la educación, el mejoramiento de la vivienda y, finalmente, para el ahorro.
- La incorporación de las usuarias a la educación formal a través de las estrategias educativas de otros programas asociados (Misiones).
- En cuanto a su desarrollo personal entre el 35% y el 65% de las usuarias declararon haber mejorado.
- La incorporación de las mujeres al ámbito público vinculada a la participación y organización para el desarrollo local varió de 23% a 45% entre los cuatro municipios estudiados.

[9] Venezuela cuenta con 335 municipios.

## 2. RESUMEN DEL PROCESO DE APROBACIÓN, DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

*Antecedentes*

Los Bancos de la Mujer son proyectos de larga data. Sus orígenes se ubican en 1975, durante la celebración de la primera conferencia de la Mujer de las Naciones Unidas, que buscaba fomentar la participación de las mujeres de escasos ingresos en las actividades productivas y financieras.[10] Por su parte, el fenómeno del microcrédito se concretó en Bangladesh en 1976, cuando el Banco Grameen comenzó a otorgar pequeños préstamos a personas muy pobres excluidas de este beneficio por los bancos convencionales.

En Venezuela, es posible identificar varias iniciativas que preceden a Banmujer, las cuales fueron impulsadas desde los años setenta y desarrolladas con mayor fuerza desde finales de la década de los ochentas (La Cruz, 2006). Durante el período gubernamental 1989-1994, como parte del Programa de Enfrentamiento de la Pobreza (PEP), se promovió el "Programa de Apoyo a la Economía Popular (PAEP). El PEP constituyó una medida inserta en programas de estabilización y ajuste estructural para contrarrestar los efectos sociales de corto plazo, cuyo sólo anuncio desató una serie de protestas violentas conocidas como el "Caracazo" (La Cruz, 2006). El Fondo Nacional para el Desarrollo y el Mejoramiento de la Calidad de Vida de las Comunidades Inmobiliarias (FONCOFIN), creado en 1987, sirvió de base para la administración del PAEP (García, 1993) el cual tuvo un importante apoyo financiero desde el sector gubernamental, dada la circunstancia política en la cual se generó el programa.[11] Posteriormente, en la gestión gubernamental correspondiente a 1994-1998, también se creó un programa de este tipo en el contexto de la aplicación de otro programa de ajuste y estabilización macroeconómica, así como de un segundo programa de enfrentamiento a la pobreza conocido como "Agenda Venezuela".

En general, los recursos públicos canalizados hacia las microempresas fortalecieron a las ONGs, ya que la asistencia crediticia se prestó de dos maneras: directa y

---

[10] En www.fmmb.org/sp/organizacion/historia.htm

[11] En entrevista con Virginia Olivo. Ministra de la Familia entre 1984 y 1988 y líder del movimiento de mujeres de Venezuela.

mediante convenios con ONGs. Fue con la creación del PAEP que por primera vez se canalizan recursos para las organizaciones de mujeres, vía la ONG *Centro de Investigación Social, Formación y Estudios de la Mujer* (CISFEM). Esta ONG desarrolló un programa de apoyo financiero que incluía un componente de capacitación. (García, 1993).

Del lado del sector privado, la Fundación Mendoza (FEM) fue la primera institución en promover el sector de microempresas en Venezuela, en el año 1990, llegando a celebrar convenios hasta con 156 ONGs.[12] Posteriormente, en 1999, se crea BanGente, primer banco microfinanciero del país, que sirvió de modelo para otros entes financieros de atención a la población de menores recursos, tales como el Banco del Pueblo Soberano, establecido por el actual Gobierno.[13] En BanGente alrededor del 48% de sus clientes son mujeres (Pérez Araujo, 2003).

Concerniente a los actores, en los antecedentes de creación de los programas de microempresas, además de la actuación de los gobiernos nacionales, la influencia de los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue decisiva por su asociación con la implantación de los planes de estabilización y ajuste estructural (García, 1993). Del otro lado, no puede hablarse de actores de oposición a los programas de microcréditos, sino a las políticas de ajuste y estabilización. La oposición a estas reformas provenía, sobre todo, de la población "de calle", que sostuvo las protestas, y de los partidos políticos de izquierda, que luego apoyaron la elección del actual Presidente Hugo Chávez, pero así mismo incluyó a partidos "del status".

Por otra parte, la feminización de la pobreza y el acceso a los recursos productivos por parte de las mujeres pobres como vía para la superación de la misma ha estado en la agenda de las organizaciones de mujeres, tanto de las gubernamentales como de las no gubernamentales. Entre los factores decisivos para que en Venezuela se lograran importantes reivindicaciones a lo largo de las últimas décadas y para que las instituciones públicas y privadas aceptaran cada vez más incorporar el enfoque de

[12] En entrevista a José Ramón Llovera.
[13] Idem.

género en el diseño de políticas y programas (así como desarrollar actividades específicas dirigidas hacia las mujeres pobres), se encuentran: (i) las conferencias internacionales convocadas por el Sistema de las Naciones Unidas, así como por las corrientes feministas en el mundo y en el país. Venezuela suscribió dos importantes convenciones con respecto a los derechos de las mujeres: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer en 1982[14] y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en 1995;[15] (ii) el contar con instancias en el poder ejecutivo y legislativo para el adelanto de la mujer y; (iii) el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, las cuales, en 1985, conformaron una organización paraguas: la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Mujeres (CONG de Mujeres).[16]

El trabajo conjunto entre mujeres gubernamentales y no gubernamentales, apoyadas en las Convenciones internacionales, permitió modificar y actualizar el marco jurídico normativo, favorable a la consecución de los derechos de las mujeres y la igualdad entre los sexos (Espina y Rakowski, 2002). En 1999, las mujeres organizadas lograron incorporar en la nueva Constitución las reivindicaciones conquistadas en años anteriores y otras que no se habían concretado (Jiménez, 2000): los derechos sexuales y reproductivos; la igualdad de derechos y deberes en las relaciones familiares; el derecho y el deber a la participación en la toma de decisiones en las políticas públicas; la igualdad y equidad en el ejercicio del derecho al trabajo, el derecho de las amas de casa a la seguridad social, así como una disposición que establece medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerados.

El nuevo marco institucional, así como la designación en cargos de decisión de mujeres de larga trayectoria en la lucha por sus derechos en la nueva administración, que se inició en 1999, favoreció el diseño y la puesta en práctica de una experiencia nueva como la que representa Banmujer.

---

[14] Ratificada por el Congreso el 16 de junio de 1982 y puesto el cúmplase de ley por el Ejecutivo Nacional el 15 de diciembre de 1982.

[15] Ratificada por el Congreso el 24 de noviembre de 1994 y firmado por el Ejecutivo el 16 de enero de 1995.

[16] Según Espina y Rakowski, la CONG de Mujeres logró reunir unas 25 ONGs entre 1985 y 1990 (representantes de sindicatos y partidos políticos, organizaciones de base, cristianas, universitarias, casas de la mujer, etc.).

*Aprobación, diseño y ejecución del Programa*

En el caso de Banmujer, podría decirse que la aprobación del programa precedió la fase de diseño, al ser decretado por el Presidente de la República. Sin embargo, el sólo hecho de haber sido creado mediante un decreto condicionó el diseño a la figura de un banco de carácter público.

El decreto de Banmujer tuvo lugar el 8 de marzo de 2001,[17] cuando se celebraba el Día Internacional de la Mujer. Su creación respondió al interés del Presidente Hugo Chávez en contar con mecanismos institucionales de transferencia de recursos a los sectores pobres de la población distintos a los previamente establecidos, toda vez que uno de los objetivos fundamentales del proyecto revolucionario que él representa es "la refundación de la República". Pero, sin duda, un apoyo decisivo a la creación de esta institución provino del Instituto Nacional de la Mujer (Inamujer) desde donde, por intermedio de su presidenta, María León, se llevó la propuesta al Ejecutivo Nacional en el año 2000. María León promovió esta idea a partir de un proyecto que le fue presentado por una representante del sector privado, el cual contaba con el respaldo de la banca privada y del BID. La idea que inicialmente se planteó al Ejecutivo Nacional fue la de constituir un banco de carácter privado tipo el Banco Grameen de Bangladesh, apoyado por el Gobierno nacional y vinculado al Inamujer para fortalecer los planes y programas que venía diseñando y ampliar su acción en torno a los problemas de las mujeres que solicitan la atención del Instituto.

El esbozo inicial de Banmujer como banco privado no fue aceptado por el Presidente Chávez, quien consideró que los intereses de los créditos eran altos "la idea de él (el Presidente Chávez) era de un banco que pudiera dar intereses bajos o prestar sin ningún interés".[18] Posteriormente, en el año 2001, el Presidente decide la creación de Banmujer bajo la modalidad de banca pública adscrita al Ministerio de Finanzas.

Inamujer presentó al Presidente Chávez la candidatura de la economista y académica Nora Castañeda para presidir la institución, contando con el aval de la Vice-Presidenta de la República, así como de mujeres de distintos sectores políticos del

[17] Decreto Presidencial Nº 1243. Gaceta Número 37.154.
[18] Palabras de María León, Presidenta de Inamujer.

país comprometidas con las políticas hacia las mujeres. Esta candidatura fue aceptada por el Presidente de la República y Nora Castañeda se convirtió en la primera Presidenta de Banmujer, cargo que aún ocupa. En consecuencia, su elección obedeció a su trayectoria profesional y al haber sido apoyada por Inamujer, así como por organismos no gubernamentales.[19] Sin embargo, su historia en el movimiento de mujeres tanto como su militancia en la Liga Socialista, un partido de izquierda que apoyó al Presidente Chávez, constituyeron factores contribuyentes de su designación.[20]

Con respecto al marco organizacional y regulatorio, según la voluntad expresada por el Presidente de la República, el mismo fue estructurado en torno a mecanismos deliberadamente establecidos para preservar la autonomía financiera de los bancos públicos destinados a la lucha contra la pobreza. Banmujer forma parte del Sistema Microfinanciero Nacional. Los otros componentes son el Banco del Pueblo Soberano y el Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI). La Ley que regula este sistema es la Ley de Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero. El Ministerio para la Economía Popular (MINEP) es actualmente el ente rector del Sistema.

El Banco del Pueblo Soberano (BPS) fue el primero en ser fundado (1999). Constituyó una iniciativa del Presidente Hugo Chávez[21] y su diseño estuvo enmarcado en la estrategia de Economía Popular. El BPS sostuvo inicialmente una línea de crédito para las mujeres, pero ello no significó una política orgánica de atención específica para la mujer, pese a las solicitudes realizadas desde Inamujer.[22] Isbelia Sequera, primera Presidenta y Fundadora del BPS, estima que fue difícil llegar a acuerdos con el Inamujer en torno a la estrategia a seguir para manejar dicha línea de crédito. Según la profesora Sequera, en el período de su mandato (1999-2000), el BPS tenía limitaciones normativas que impedían flexibilizar el otorgamiento de créditos, ya que el mismo estaba regido por la Ley de Bancos y sujeto a la supervisión de la Superintendencia de Bancos (SUDEBAN).

---

19 En www.chasque.net/chasque2000/ informes/mayo-2001/info2001-05-25.htm
20 En entrevista a Adicea Castillo.
21 En entrevista a la Profesora Isbelia Sequera, primera Presidenta de BPS y a María León.
22 En entrevista a Adicea Castillo

FONDEMI fue creado en el año 2001 para contribuir con la superación de la pobreza. Este ente nace en el marco de la Ley de Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero con el objeto de crear una banca de segundo piso, que otorgase créditos de menor cuantía y lograse fortalecer las actividades microempresariales sustentadas en la iniciativa popular (Arguello, 2005). Hay quienes opinan que FONDEMI surge a partir del modelo de gestión desarrollado por FONCOFIN y que estaba diseñado para tener funciones de rectoría sobre los programas de microfinanzas, pero esta posibilidad no se concretó debido a que la reforma de la Ley de Bancos, promulgada poco después de la creación de FONDEMI, obligó a la Banca a mantener una cartera de microcréditos sobre la cual FONDEMI no tenía competencia para ejercer funciones de rectoría.[23]

Como consecuencia, para la rectoría del Sistema Microfinanciero se crea en el año 2002 el Ministerio de Estado para el Desarrollo de la Economía Social (MEDES), como instancia de coordinación. El Banmujer así como el BPS y FONDEMI se adscriben a esta institución en el mismo año. Posteriormente, en el año 2004, estos organismos se adscriben al MINEP con el objetivo de vincular al sistema a la ejecución de las Misiones y, especialmente, de la Misión Vuelvan Caras, programa fundamental de política social del actual gobierno destinado a la capacitación para el trabajo y la promoción de cooperativas. Una de las competencias del MINEP es "definir los mecanismos para la participación del sector público y privado en la planificación y ejecución de planes y programas relacionados con el apoyo de la economía popular".[24] En opinión de algunos entrevistados, los cambios de adscripción del Banmujer no han sido traumáticos y han respondido a "la necesidad de hacer ajustes en la medida que los procesos se van clarificando.[25] En el caso de su adscripción al MINEP, hubo ciertas disonancias iniciales pero el Banmujer las superó y se benefició de la asociación, toda vez que logró insertar el tema de género en un programa social del gobierno. Por otra parte, también hay quienes opinan que los cambios de adscripción obedecieron a la política cíclica y variante mantenida por el gobierno en la materia: comenzó promoviendo la

[23] En entrevista a José Ramón Llovera.
[24] Gaceta Oficial Nº 334.966 del 16/9/2004.
[25] En entrevista a Yris Martín.

pequeña y mediana empresa y, posteriormente, la microempresa, luego las cooperativas, las empresas asociativas y, en la actualidad, se habla de las empresas de desarrollo social, que son básicamente empresas comunitarias en asociación con el Estado.[26]

Además de impulsar la creación de FONDEMI, la Ley de Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero contempla otorgar microcréditos a comunidades, agrupaciones, asociaciones y personas de estratos deprimidos económicamente. La Ley no prevé garantías de recuperación de créditos y excluye a los organismos del Sistema Microfinanciero de la supervisión de SUDEBAN. Cabe destacar que este último punto responde a una solicitud del Presidente Chávez, quien en reiteradas oportunidades expresó su negativa a que las entidades oficiales fuesen supervisadas por el SUDEBAN, pues ello podría interferir en su función social.[27] Es así como Banmujer y el BPS están expresamente excluidos de la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras, con el objeto de preservar su autonomía de gestión. Esta condición especial no generó protestas sustantivas de parte de la Banca privada ante la posibilidad de que ello pudiese acarrearles costos políticos y económicos superiores a los provenientes de la misma medida.

Con relación al marco de política de la institución, se encontró consenso entre las personas consultadas en que Nora Castañeda, una mujer a quien se atribuye un importante carisma político, imprimiese su sello personal en el diseño y ejecución de la institución. En opinión de algunas de estas personas, a través de Banmujer, la Profesora Castañeda pudo concretar un proyecto de vida que lleva a cabo como una militante o como una misionera. Todo ello sin haberse desviado de los principios fundamentales de equidad, justicia, universalidad y corresponsabilidad contenidos en la Constitución de 1999.[28]

En consecuencia, si bien teóricamente el marco de políticas de Banmujer está representado por el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007,

---

[26] En entrevista a Leonardo Pisani.
[27] Diario El Nacional, Jueves, 21 de Noviembre de 2002 E/2.
[28] En entrevista a Yris Martín.

la autoría de las orientaciones específicas de su política son atribuidas a Nora Castañeda. Es a ella a quien se le reconoce la constitución de una entidad dedicada sólo a las mujeres "más pobres entre las pobres, las que nadie quiere, las que nadie ayuda" sin distinción política, aun cuando ello lo ha logrado bajo riesgo de conflictos y contradicciones con la propia línea de gobierno en ciertos momentos críticos del país. Otro factor que condicionó el diseño de Banmujer fue la diversidad de mujeres que se congregaron para trabajar en la institución desde sus inicios. Banmujer maneja una concepción amplia con respecto a sus beneficiarias. Su intención es el de empoderar a todas, potenciar a todas, mientras se encuentren en el grupo de las más excluidas y llenen los requisitos para obtener el crédito. A Nora Castañeda se le reconoce el haber trabajado consistentemente con lo que ha sido su discurso, y ello se refleja en los logros alcanzados tanto en la consolidación de la organización y de su estrategia como en la calidad de vida de las usuarias de Banmujer.[29]

En lo concerniente al diseño organizativo de la institución, este partió sin saber muy bien hacia dónde se iba en cuanto a estructura organizativa. De hecho, las personas que ingresaron a trabajar en el Banco, en su mayoría, comenzaron a conocer el tema de las microfinanzas una vez incorporadas a la institución. Por otra parte, gracias a los contactos realizados por el Presidente de la República durante sus visitas al extranjero, se logró el vínculo con los gerentes del Banco Grameen, quienes vinieron a Venezuela a apoyar en el diseño. En consecuencia, se toma como modelo el de ese Banco, pero adaptado a los recursos organizativos y logísticos con que contaba Banmujer, que eran muy inferiores a los del Grameen, entre otros, por sus desventajas en tiempo de consolidación.

Cuando Banmujer comenzó a funcionar lo hizo en las oficinas del Inamujer, pues no contaba con una sede. En sus comienzos, se apoyó en las coordinadoras de los Puntos de Encuentro promovidos por el Inamujer para el otorgamiento de crédito.[30] Esta red tiene como objetivo relacionar a la base de mujeres con el Estado[31] y se ha considerado que sus intereses son de tipo político y son excluyentes bajo criterios

[29] En entrevista con Yris Martín, Adicea Castillo y Leonardo Pisani.
[30] En entrevista con María León.
[31] En http://www.INAMUJER.gob.ve/puntosencuentros.html

de preferencias políticas. Nora Castañeda diseñó a Banmujer como un ente independiente del Inamujer; por ello, desde el año 2002, Banmujer cuenta con su propia red nacional, la Red Popular de Usuarias, creada a partir de las beneficiarias de los créditos de la institución. En la actualidad, hay 93 redes populares.

Banmujer se financia con recursos de la Tesorería Nacional y con recursos especiales provenientes de convenios nacionales y multilaterales.[32] Como señalamos previamente, los recursos se dirigen a la prestación de servicios financieros, y no financieros, mediante los cuales se capacita a la población beneficiaria de los créditos en aspectos que mejoren su calidad de vida, incorporando la dimensión del género, la promoción y educación para el cuidado de la salud sexual y reproductiva y la prevención contra todas las formas de violencia y discriminación. Conviene señalar que este tipo de prestación también podría interpretarse como un intento del Banco por llenar los vacíos dejados por las instituciones responsables, como es el caso de los Ministerios de Salud o Educación.

## 3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES Y LOS FACTORES QUE INTERVINIERON EN EL PROGRAMA

### *Los actores*

*La Presidencia de la República:* el rol del Presidente Hugo Chávez Frías resultó crucial en la aprobación de Banmujer tanto como en la adopción de un esquema público de gestión con autonomía de actuación respecto del ente supervisor del sistema bancario en Venezuela. El Presidente también apoyó en el establecimiento de vínculos con el Banco Grameen, en función del asesoramiento técnico para el diseño de Banmujer. Adicionalmente, a través de sus intervenciones públicas, transmite una imagen favorable sobre el Banco, su gestión y su Presidenta, lo cual representa un importante respaldo político.

[32] En http://www.socialwatch.org/es/informesNacionales/435.html

*Inamujer:* este ente promovió la idea de la creación de un banco para la mujer en Venezuela y apoyó la designación de su Presidenta. Adicionalmente, prestó apoyo de infraestructura y logística durante los primeros meses de su funcionamiento, después de su creación, no obstante no participar en el diseño del mismo.

*La presidenta del Banco de la Mujer:* es la persona clave en el diseño y modus operandi del Banco. Este espacio se lo brinda el hecho de haber accedido a la Presidencia de la institución. No obstante, su personalidad y prestigio han permitido que Banmujer goce de una amplia aceptación en un país profundamente dividido y donde buena parte de la ciudadanía desconfía de sus instituciones.

*MINEP:* ente de adscripción de Banmujer y rector del sistema microfinanciero. En principio tuvo desencuentros con Banmujer en torno a las orientaciones de política pero, posteriormente, se ha logrado superar cualquier obstáculo y conciliar posiciones.

*Organizaciones de Mujeres:* actuaron promoviendo el acceso equitativo a los recursos financieros en el marco de la Constitución de 1999, así como de otras leyes y planes para la mujer. También actuaron aprobando la moción de Nora Castañeda como Presidenta. Contribuyen difundiendo una buena imagen de Banmujer. Por otra parte, a nivel de las localidades, las organizaciones de mujeres se incorporan apoyando las actividades del Banco.

*Red de Usuarias de Banmujer:* constituye la modalidad organizativa, creada por inicia-tiva de las mujeres beneficiarias de los créditos. Las redes apoyan sustantivamente a la institución y a sus promotoras. En la actualidad, ellas son aliadas fundamentales en el contacto con las comunidades y en las actividades que desarrolla el Banco.

*Organizaciones nacionales:* varias organizaciones gubernamentales tienen alianzas con Banmujer en función de sus programas o para contribuir con su infraestructura logística. Entre ellas destacan el Banco Industrial de Venezuela que funge como ente de intermediación financiera con las usuarias, el INCE por su participación en la Misión Vuelvan Caras, Alcaldías, Gobernaciones y otras.

*Organizaciones internacionales:* muchas organizaciones internacionales apoyan financiera y técnicamente al Banco. Entre ellas: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), y la Cooperación Alemana, Española, Japonesa e Italiana.

*Instituciones bancarias privadas:* no se opusieron porque Banmujer no competía con sus intereses. Tampoco se opusieron a la Ley de Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero por los costos políticos y económicos que pudiesen estar involucrados.

*Medios de comunicación:* los medios de comunicación privados, en general opositores al gobierno, no dedican una amplia cobertura a la institución. Sus noticias prácticamente se limitan a reseñar el volumen de créditos concedidos y los esfuerzos por bajar la morosidad, lo cual en las actuales circunstancias políticas del país podría hasta interpretarse como un apoyo. No obstante, algunas veces, los medios de comunicación son voceros de quienes cuestionan la falta de transparencia de los entes en el Sistema Microfinanciero por la excepción que se les hace respecto a la supervisión de SUDEBAN.

### *Los factores*

*El Régimen de Gobierno:* un régimen de gobierno presidencialista y populista, fundamentado en la popularidad carismática del Presidente, fue determinante en la creación de Banmujer, el Sistema Microfinanciero y muchas otras iniciativas de política social.

*La Asamblea Nacional:* no constituyó obstáculo para la aprobación de la Ley Habilitante en la cual se inscribe la Ley de Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero pues estaba dominada por los partidos que apoyan el actual gobierno.

*El Sistema de Partidos:* dada su debilidad en Venezuela, no tuvo incidencia en la creación o diseño de Banmujer o de cualquiera otro de los componentes del Sistema Microfinanciero. En la actualidad el partido con mayor base es el partido de gobierno el cual está fuertemente controlado por el Presidente Chávez.

## 4. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA RELACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

*Quien a buen árbol se arrima, buena sombra le cae encima:* un liderazgo proactivo que involucra y compromete a los funcionarios de una institución es especialmente importante en contextos de turbulencia política donde resulta complicado comprometer a las personas en torno a un proyecto. En ese sentido, la figura de su Presidenta ha sido clave en la ejecución de Banmujer. Por otra parte, es indudable que los atributos personales y el manejo político de esta gerente han contribuido con esa capacidad de la institución de adoptar lineamientos que pudiesen contrastar con algunas posiciones sectarias dentro del propio gobierno, sin que con ello se afecte el cumplimiento de los objetivos de Banmujer.

*Haz bien y no mires a quien:* uno de los problemas fundamentales de la política social en Venezuela es el predominio del criterio asistencialista, que adopta formas excluyentes para concretarse, repercutiendo en el agravamiento de los problemas sociales y políticos (Maignon, La Cruz y D´Elías, 2006). En este contexto, el marco de política incluyente que guía la acción de Banmujer constituye un referente para intervenciones de impacto en la situación social que podría ayudar a minimizar tensiones sociopolíticas. De hecho, resultados parciales obtenidos sobre el impacto de su gestión indican mejoramiento en la calidad de vida de las usuarias.

*Carta echada no puede ser retirada:* de acuerdo con Maignon, La Cruz y D´Elías (2006), "las tensiones de consistencia entre lo dicho y lo hecho, han amenazado la legitimidad de la dirección de la política social, de sus procesos y de sus resultados, porque mientras las energías se consumen en esquemas de política operativos y de corto alcance, se están creando las condiciones para que aquellos que no lo eran se conviertan en nuevos pobres". En efecto, en el proyecto de la Revolución Bolivariana la política social ha constituido el tema del discurso. Sin embargo, la mayoría de las propuestas "han quedado en lo dicho y no en lo hecho", con lo cual el gobierno enfrenta una progresiva pérdida de legitimidad de sus acciones. En estas circunstancias, es indudable que la coherencia entre el discurso y la acción que se atribuye a Banmujer contribuye con el prestigio aparentemente bien ganado por

esta institución, el cual se traduce en las positivas opiniones encontradas en actores oponentes al actual gobierno y, sobre todo, en lo antes expresado sobre el mejoramiento de la calidad de vida de sus usuarias.

*Las mujeres unidas jamás serán vencidas:* la creación de Banmujer y el apoyo político que esta institución recibe por parte de los movimientos de mujeres de diferentes tendencias parecen confirmar que la lucha por los derechos desde el género permite trascender otro tipo de desencuentros, como las diferencias en cuanto a posiciones partidistas.

*Toda moneda tiene dos caras:* una de las mejores lecciones aprendidas en microfinanzas a lo largo de los últimos años es que poco vale desarrollar políticas, mecanismos e instituciones si éstas no son sostenibles en el tiempo. La sostenibilidad implica la habilidad de satisfacer objetivos presentes sin comprometer la capacidad de alcanzar objetivos futuros (Vera et. al., 2006) En ese sentido es importante evaluar la cuestión de la recuperación de los préstamos de Banmujer con mayor rigurosidad, con el fin de determinar si la misma no obedece a problemas en los mecanismos de operación de la institución antes que a cuestiones metodológicas como se ha argumentado.

*Aprender haciendo:* finalmente, una lección que deja Banmujer es que, cuando en una institución se tiene los objetivos claros, es posible formar progresivamente el recurso humano e ir construyendo las estrategias en el camino hasta alcanzar cierta sostenibilidad organizacional. Pero cuando estos objetivos no están claros, el aprender haciendo puede no pasar de ser una simple improvisación en desmedro de las organizaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

Alva Loyola, María Elena (Banmujer). 2004. Proyecto "Desarrollo Humano Local, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género", en: *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, vol. 9, No. 23, julio-diciembre de 2004. Centro de Estudios de la Mujer de la Universidad Central de Venezuela. Caracas (diciembre).

Argüello, Yris. 2005. "Organizaciones del Estado que promueven la economía social en el gobierno de Chávez", en: *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 10, No. 32, Maracaibo (diciembre).

Castillo, Adícea y Córdova Olivieri, Armando. 1998. Género y Pobreza en Venezuela. Centro de Estudios de la Mujer de la Universidad Central de Venezuela (CEM-UCV), Proyecto "Venezuela: Análisis de la Pobreza", Michelena, Héctor Silva (coord.). Caracas, noviembre (mimeo).

Centro de Investigación Social, Formación y Estudios de la Mujer (CISFEM). 1992. Situación de la Mujer en Venezuela. Caracas, UNICEF.

Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU). 1995. "Venezuela. Beijing, China 1995. Compromisos". 4 al 15 de septiembre de 1995 (folleto).

Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU). 1997. Plan Nacional de la Mujer 1998-2003. Caracas.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Espina, Gioconda y Rakowski, Cathy A. 2002. "¿Movimiento de mujeres o mujeres en movimiento? El caso Venezuela", en: Cuadernos del CENDES, vol. 49, No. 49. Caracas (enero).

García, Haydée. 1993. Política Social en Venezuela: Antes y Después del Ajuste. Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES), Caracas (mimeo).

Instituto Nacional de la Mujer. S/f. Plan de Igualdad para las Mujeres Venezuela 2004-2009. Instituto Nacional de la Mujer y Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Caracas.

Jiménez, Morelba (coord.). 2000. Mujeres Protagonistas y el Proceso Constituyente en Venezuela. Caracas: Embajada Británica, UNIFEM, PNUD y Editorial Nueva Sociedad.

"Juntas por Venezuela Camino a Beijing" (JUVECABE). 1995. Mujeres: Una Fuerza Social en Movimiento. Caracas.

La Cruz, Tito. 2006. "Balance sociopolítico: una ciudadanía social inacabada", en: *Balance y Perspectivas de la Política Social en Venezuela*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

López, Nina (coord.). 2006. *Creando una Economía Solidaria: Nora Castañeda y el Banco de Desarrollo de la Mujer de Venezuela*. Londres, Crossroads Books.

Maignon, La Cruz y D´Élías. 2006. "Los Modelos de Política Social en Venezuela: Universalidad vs. Asistencialismo", en: *Balance y Perspectivas de la Política Social en Venezuela*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

Olivo, Virginia. 2003. "El Rol de la Mujer en la Profundización de la Democracia". Ponencia presentada en: Memoria del Seminario "Modelo Democrático Venezolano con Perspectiva de Género", 25 de septiembre de 2002. Coddetta, Carolina y Renée Rosales (comp.). Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Foro Permanente por la Equidad de Género.

Pérez Araujo, Víctor Rafael. 2003. Visión Gerencial, año 2 , No. 1, vol. 1 (enero-junio), pp 53-62.

Vera, Leonardo, et. al. 2002. "Un marco referencial para el desarrollo de las micro-finanzas en Venezuela", en: *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura,* 2002, vol. VIII, No. 2, julio-diciembre.

**JAVIER ALARCÓN CERVERA.** Peruano. Realizó estudios en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima). Actualmente, es Oficial de Programas de la Oficina de Perú del Nacional Democratic Institute (NDI). Anteriormente, fue asesor del Ministro del Interior para el tema de conflictos sociales y se ha desempeñado también en programas de desarrollo rural en varias regiones del Perú.

**VANESSA CARTAYA.** Venezolana. Socióloga por la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas) y especializada en Planificación del Desarrollo por la Universidad de Paris I (París). Es consultora en políticas públicas sociales y pobreza para organismos internacionales y nacionales y, entre otras actividades, es coordinadora nacional para el sistema de Naciones Unidas en Venezuela del *Informe de país: los Objetivos del Milenio en Venezuela* (2004). Es autora de publicaciones sobre pobreza, desarrollo humano y mercado laboral, entre ellas, varios estudios sobre exclusión para el Instituto de Estudios Laborales de la OIT.

**JOSÉ LUIS EXENI.** Boliviano. Doctor en Ciencia Política y Master en Ciencias Sociales por la FLACSO, sede México. Licenciado en Comunicación Social por la UCB (La Paz). Actualmente, es investigador principal del Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD, Bolivia). Especializado en el diseño de políticas de comunicación para el desarrollo, se ha desempeñado también como docente y periodista. Entre sus publicaciones recientes pueden mencionarse *Comunicación para una cultura de paz* (2002) y *MediaMorfosis. Comunicación política e (in)gobernabilidad en democracia* (2005).

**PEDRO FRANCKE.** Peruano. Investigador y consultor experto en pobreza y políticas sociales. Magíster en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima) y profesor en la misma Universidad. Ha sido Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), Secretario Técnico de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales y Coordinador

Nacional del Foro de la sociedad civil en Salud - ForoSalud. Ha publicado diversas investigaciones sobre el gasto en educación y los pobres, focalización individual, focalización geográfica, pobreza rural, determinantes del atraso escolar, focalización del gasto en salud, focalización de los programas sociales, crecimiento y pobreza, medición de la pobreza, estrategias de lucha contra la pobreza y políticas de salud. Co-Director de la revista "Actualidad Económica del Perú" desde 1998. Miembro del Comité Directivo y Director de Economía de la Asociación pro-Derechos Humanos (APRODEH).

**HAYDÉE GARCÍA VELÁSQUEZ.** Venezolana. Doctora en Ciencia Política por la Universidad Simón Bolívar (Caracas). Master en Ciencias por la Universidad de Columbia (New York) y Socióloga por la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas). Es Investigadora Asociada de la Unidad de Políticas Públicas de la Universidad Simón Bolívar. Fue Directora del Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, y desempeñó cargos directivos en instituciones del sector público social de su país. Ha sido consultora de organismos internacionales. Su publicación más reciente, de la que es coautora, es *Gasto social y equidad en Venezuela (1970-2004)* (ILDIS, 2006).

**CLAUDIA GIMÉNEZ.** Venezolana. Socióloga por la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas) y Master en Demografía por la Universidad Católica de Lovaina (Lovaina). Fue coordinadora de los proyectos "Promoción del Desarrollo Humano en Venezuela y sus implicaciones en políticas públicas" (PNUD, 2002-04) y "Sistema de Información para la Gestión Local" (INE-PNUD, 2000-01). Entre las investigaciones recientes en las que ha participado pueden destacarse *Análisis socio-político de las misiones sociales del gobierno de Venezuela* (ILDIS, 2005) y *Equidad y Desarrollo Humano* (PNUD, 2005). Se desempeña también como profesora universitaria.

**FRANCISCO HERRERO.** Venezolano. Dirige los programas del Instituto Nacional Demócrata en Bolivia. Fue Profesor del Centro Internacional de Formación Arístides Calvani (IFEDEC), desde 1990. Ha sido miembro del equipo de formación del Partido COPEI, asesor de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, asesor del Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDES) y del Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), todos con sede en Caracas. En el ambiente municipal, ha sido asesor de la Comisión de Servicios Públicos de la Alcaldía de Chacao (Estado Miranda, Venezuela) y Director de Informática y Control de Gestión de la Contraloría de la Ciudad de Caracas. Ha sido conferencista, facilitador y capacitador político en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Mozambique, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

**GUSTAVO GUERRA-GARCÍA.** Peruano. Master en gestión pública por la Universidad de Georgetown (Washington DC) y economista por la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima). Actualmente, es director gerente del Centro para Decisiones Estratégicas y se desempeña como consultor internacional en temas de reforma institucional y proyectos de integración e infraestructura económica. Ha sido vice-Ministro de Transportes, director general en la Presidencia del Consejo de Ministros, Coordinador del Programa de Mejoramiento del Gasto Público en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y jefe de la Comisión de Concesiones Viales en el Ministerio de Transportes. Inició su trabajo profesional como jefe de redacción de la revista Perú Económica, del grupo Apoyo.

**CARLOS MELÉNDEZ GUERRERO.** Peruano. Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima). Actualmente, se desempeña como investigador del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y del Programa de la Región Andina del Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA International). Durante el primer semestre de 2004, fue investigador visitante en el Hellen Kellogg Institute for International Studies-University of Notre Dame (Indiana, USA).

**GABRIELE MERZ.** Alemana. Socióloga por la London School of Economics (Londres) y la Universidad de Reading (Reading). Es consultora independiente y ha trabajado para organismos internacionales como el PNUD, UNFPA y FAO, así como para organismos venezolanos. Tuvo a su cargo el capítulo venezolano del estudio *El índice de compromiso cumplido: una estrategia para el control ciudadano de la equidad de género*, realizado para FLACSO-Chile y los Círculos Femeninos Populares-Venezuela. Es miembro del Grupo de Trabajo Latinoamericano de la Red de Educación Popular entre Mujeres (REPEM).

**GABRIEL MURILLO.** Colombiano. Actualmente es profesor titular del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes (Bogotá), del cual fue director durante muchos años. Ha sido profesor visitante en muchas universidades estadounidenses, europeas y latinoamericanas; en temas tales como democracia, partidos políticos, elecciones, gobernabilidad, ciudadanía, participación y deliberación. Asimismo, ha sido consultor de diversos organismos multilaterales y fundaciones internacionales. Es miembro del Comité Directivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALCIP) y es miembro fundador de la Red Interamericana para la Democracia (RID). Ha publicado y editado muchos libros y numerosos artículos sobre los temas de su especialidad en diversos países.

**LUÍS JAVIER ORJUELA.** Colombiano. Ph. D. en Ciencia Política de la Universidad Internacional de la Florida, y profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes (Bogotá). Es autor de varias publicaciones, entre las cuales se cuentan: *La Sociedad Colombiana en los Años Noventa: fragmentación, legitimidad y eficiencia* (2005) y *Las Transformaciones Contemporáneas de lo Político y sus Problemas de Legitimación* (2003).

**MICHEL ROWLAND GARCÍA.** Ecuatoriano. Master en Estudios Políticos Aplicados por la Fundación Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (Madrid) y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de los Andes (Bogotá). Ha sido Secretario Ejecutivo de la Red Interamericana para la Democracia y

miembro de la Asamblea Constituyente Ecuatoriana (1997-1998). Se desempeña como consultor e investigador, y ejerce la cátedra de Ciencia Política en varias universidades de Quito. Es co-autor del libro *La ruta de la gobernabilidad* (CORDES, 1998).

**KRISTEN SAMPLE.** Estadounidense. Master en Políticas Públicas por la Universidad de Harvard (Cambridge). Es Oficial de Programas para la Región Andina del Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA International) desde 2003. Además, se desempeña como Coordinadora Regional de IDEA en asuntos de género. Co-editora, en 2005, de la publicación: *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo.* Desde el año 2000, hasta 2003, fue la Directora Regional Adjunto de Catholic Relief Services. Ha laborado en Perú, Bolivia, Guatemala y Chile en diversos cargos relacionados con el fortalecimiento de la democracia y el apoyo a la sociedad civil.

**ALFREDO SARMIENTO GÓMEZ.** Colombiano. Economista y filósofo. Doctorandus en Economía de la Universidad de Rotterdam (Rotterdam) y Master en Economía por la Universidad de los Andes (Bogotá). Actualmente, es director del Programa Nacional de Desarrollo Humano (DNP / PNUD). Ha desempeñado cargos como consultor de largo plazo del Banco Mundial, desempeñándose como especialista en Economía de la Educación de la Unidad Regional de Asistencia Técnica para el Sector Social (RUTA Social) para Centro América y asesor del Ministro de Educación Nacional. Ha publicado: *Los municipios Colombianos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio: salud, educación y reducción de la pobreza* (2005), *Reflexiones latinoamericanas sobre política social* (2002), *Programas Regionales de Desarrollo y Paz* (2002), *Equity and Education in Colombia* (2000).

*La política y la pobreza en los países andinos*

se terminó de imprimir en los
talleres gráficos de Imprenta Miraflores E.I.R.L.
Calle Esperanza 335, Miraflores
en el mes de enero de 2007

International IDEA y la Asociación Civil Transparencia iniciaron en el año 2004 el programa Ágora Democrática, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de los partidos políticos en la Región Andina y, a través de ello, generar sistemas políticos más inclusivos y democracias que reduzcan la pobreza y las desigualdades.

Para conseguirlo, Ágora busca los siguientes impactos:

- Propuestas de reforma del sistema político consensuadas por los partidos y la sociedad civil.
- Propuestas de políticas para la lucha contra la pobreza consensuadas por los partidos y la sociedad civil.
- Una cultura política orientada al diálogo interpartidario, la búsqueda de consensos y la comunicación entre los partidos y la sociedad civil.
- Dirigentes políticos —en especial mujeres y jóvenes— con mayores y mejores conocimientos en temas fundamentales para su desempeño político.
- Organizaciones políticas que cuenten con normas e instrumentos internos necesarios para el fortalecimiento institucional, la democracia interna, la transparencia financiera, la promoción de la participación equitativa de mujeres y jóvenes, y la elaboración de planes y programas a favor del desarrollo nacional.

INTERNATIONAL IDEA
Avenida Andrés Reyes 191, San Isidro, Lima 27 - Perú
Teléfonos: (511) 440-4092 / 440-4093 Fax: (511) 421-2055
www.idea.int / postmast@agorademocratica.org.pe

ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA
Avenida Belén 389 San Isidro, Lima 27 - Perú
Teléfonos: (511) 441-3234 / 441-3995 Fax: (511) 221-7265
www.transparencia.org.pe / postmast@transparencia.org.pe

Con el apoyo y la colaboración de:

International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Sweden
Tel: +46 8 698 37 00
Fax: +46 8 20 24 22
info@idea.int
http://www.idea.int

Depósito Legal 2007-00218
ISBN 978-91-85391-86-8