



La política y la pobreza en los países andinos



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

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. INTRODUCCIÓN¹

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 disfrutaban 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 N° 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. 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. 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. 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 directivo (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 noventa, 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 sobre-representación 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 Ecuador 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 específicas 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 prerequisites 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 congregarse 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 apunte a 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 difusión 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 Pizarro 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 Piazzese 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.