



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

INFORME NACIONAL COLOMBIA

SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO:

El caso de Colombia

ALFREDO SARMIENTO GÓMEZ y LUÍS JAVIER ORJUELA

1. RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo del presente ensayo es presentar el panorama político y económico general de Colombia, identificar la agenda de lucha contra la pobreza del país, analizar el tratamiento que los partidos han dado a dicha agenda e identificar los factores del sistema político que pudieran incentivar o impedir reformas tendientes a la reducción de la pobreza y de la inequidad. Cuatro aspectos sirven de marco a dicho análisis: el resurgimiento del institucionalismo; la renovada preocupación por el problema del desarrollo y la distribución; la adopción en Colombia, de manera simultánea, de una nueva Constitución, que introduce el Estado social de derecho; y un esquema de crecimiento económico de orientación neoliberal.

Con el resurgimiento del institucionalismo –en la segunda mitad del siglo XX–, una parte del pensamiento económico, metodológicamente individualista, ha tendido hacia una convergencia con disciplinas como la política y la sociología, para las que el contexto colectivo es esencial. Si cualquier situación colectiva se origina y se transforma sólo por comportamientos individuales, entonces las políticas deben dirigirse exclusivamente a formular e implantar un conjunto de incentivos que promuevan cambios en las conductas. Si se estima que importa lo colectivo, la política debe involucrar regulaciones y el establecimiento de derechos. El espacio de oportunidad de un país lo determina la interacción de los actores, los recursos y las reglas de juego (North, 1990). El desarrollo de los marcos normativos actuales, en Colombia, se asocia a la doble reestructuración de los años noventa. El sistema

político logró una reforma constitucional con el fin de fortalecer el Estado e incrementar su legitimidad, superar el carácter excluyente del régimen político y lograr mayor equidad en la distribución de los recursos. La economía nacional aceleró el tránsito de un modelo de desarrollo de crecimiento hacia adentro, basado en la industrialización por sustitución de importaciones, hacia un modelo de apertura e internacionalización de la economía. Se buscaba, con ello, incrementar la eficiencia de la economía, reducir el "tamaño" del Estado y racionalizar su función reguladora. A la larga, dicho esquema económico generó efectos *contra-pobres*. Se produjeron tensiones y contradicciones entre el proceso de democratización política y social, generado por la Constitución de 1991 y que busca la construcción de un Estado social de derecho, y un modelo económico orientado por el llamado Consenso de Washington.

Los elementos de esta institucionalidad se manifestaron en el aumento de la pobreza y la inequidad en la fase expansiva de los primeros años del decenio, pero también en la fase de contracción de la segunda parte. La doble reestructuración afectó la asignación de los gastos estatales. Se dio una interacción entre dos tendencias: de una parte, un mercado imperfectamente regulado y con un Estado débil, característico de la economía colombiana, y la esperanza de que las leyes de oferta y demanda, la restricción presupuestal, y la transparencia y la regulación estable, logran una correcta asignación de los recursos sociales; de otra parte, la Constitución de 1991 buscó dar prioridad a los principios de la justicia distributiva sobre los de la justicia retributiva, complementando el criterio de asignación económica con el político. Los propósitos de equidad regional en las transferencias, que favorecieran a los más pobres, terminaron por mantener (y aun agravaron) la inequidad en la distribución, ya que, por su complejidad, las reglas de distribución impidieron el control social. Los propósitos de descentralización administrativa y fiscal no han impedido que siga creciendo el gasto del nivel nacional, el que, además, ha aportado más al desequilibrio fiscal que los departamentos y municipios. La privatización de entidades estatales avanzó con mayor seguridad que la capacidad de regulación y vigilancia del Estado, tanto frente a los monopolios económicos como a la regulación de los mercados de servicios sociales, como educación, salud, vivienda y seguridad social. Lo mismo puede decirse con relación al mercado de trabajo; la flexibilización legal avanzó más rápidamente que la capacidad del Estado para obligar los aportes en salud y seguridad social. En la experiencia

colombiana, lo que la confrontación entre los dos criterios de asignación ha mostrado es que el acuerdo sobre los fundamentos del orden social y la asignación de las libertades, los bienes y las oportunidades sociales, debe hacerse a partir de criterios políticos y normas jurídicas, y no sólo a partir de las reglas de mercado. Como afirman los economistas neo-institucionales, el mercado es una institución que supone la existencia y el funcionamiento de otras instituciones (Hodgenson, 2001).

En relación con la apertura del régimen político, la Constitución de 1991 buscó hacer el tránsito del bipartidismo al multipartidismo, pero la regulación produjo el efecto perverso de debilitar y fragmentar a las fuerzas políticas y su representatividad. No obstante, se abrieron espacios para las minorías étnicas y políticas, y se avanzó en la concientización y formación ciudadana. Los factores del sistema político que facilitan la lucha contra la pobreza son: los espacios de participación, el mejoramiento de la representación política de los diversos sectores sociales; el establecimiento de reglas más claras y progresistas para la distribución de los recursos sociales; y la creación de la acción de tutela y de la Corte Constitucional. Los obstáculos que se oponen a la reducción de la pobreza son el clientelismo y la corrupción, la inequidad en el acceso a los activos físicos y humanos; la concentración de la propiedad de la tierra; la fragmentación de los partidos políticos y su falta de representatividad; y la falta de autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo.

El principal reto para lograr una agenda pro-pobres en lo político es profundizar la democracia directa participativa. Eso implica aplicar la reforma de 2003 sobre la legislación de organización de partidos y elecciones, y simplificar los procedimientos legales para aplicar los mecanismos de participación ciudadana directa. Desde el punto de vista de la organización administrativa de lo social, es necesario mantener y fortalecer una *instancia suprasectorial* para orientar toda la acción del Estado al logro de la equidad, principal problema que impide la disminución de la pobreza. De igual forma, es fundamental profundizar la descentralización mediante una *instancia de análisis y evaluación* que permita apoyar a regiones y municipios, en la promoción de los compromisos de participación local, el diseño de las políticas, los mecanismos de operación y la evaluación de los resultados, y con un sistema de información y el conjunto de reglas para incentivar los comportamientos correctos; lo mismo respecto de la gestión financiera de los municipios, la que puede ser fortalecida con la generación de una base de ingresos que sustente la autonomía,

y el control central del endeudamiento y la desaparición o regulación muy estricta del salvamento. Las rentas con destinación específica han sido un instrumento de planeación de largo plazo para el desarrollo social y una forma de fondo contracíclico.

Enfrentar retos tan fundamentales, como son el enfrentamiento social, la profunda desigualdad y la construcción de un desarrollo humano incluyente, exige que los partidos se definan como propulsores de amplios consensos, más allá de la mecánica y la práctica de la política diaria. Temas tan sensibles como la deuda pública, la financiación de la seguridad y la forma como se aplican los impuestos y distribuyen los subsidios, exigen a los partidos campañas amplias de información, discusión continua con los ciudadanos, y nuevas formas de pedir cuentas a los administradores públicos y dar cuentas a los electores.

La pobreza no es sólo un problema de medios económicos, es una realidad multidimensional donde la falta de voz y empoderamiento político es un elemento fundamental. Acceso universal, sin discriminación a los activos de la tierra, el crédito, la vivienda, la educación y la salud; créditos de largo plazo y subsidios para compra de tierras. Mejorar las condiciones de acceso, en condiciones igualitarias, a activos e ingresos, multiplica el impacto del crecimiento sobre la disminución de la pobreza. Las acciones de programas económicos deben dar preferencia a los departamentos más atrasados y a los municipios más rurales. Construcción de política laboral y de seguridad social. Regular el mercado para crear incentivos que promuevan el empleo de los pobres. Mejorar la cantidad y calidad de activos de los pobres para aumentar el empleo y autoempleo. Flexibilizar el mercado de trabajo es un instrumento que sólo funciona si se dan condiciones para que todos los trabajadores puedan acceder a aseguramiento en salud, pensión, acceso a la educación y a la vivienda. Las regulaciones deben balancear la necesidad de empleadores y empleados en un mercado oligopólico, como lo es la mayor parte del mercado laboral formal. El rol del Estado es evitar la degradación de las condiciones de empleo, lo cual es fundamental.

El reto a las instituciones políticas es el de empoderar a los más pobres. Más y mejor democracia implica consultas más frecuentes, y una formación temprana en el ejercicio de una autoridad respetuosa de las diferencias y capaz de enfrentar, manejar y resolver conflictos, sin violencia; significa, también, lograr la confianza en una justicia que se aplica sin preferencias y se construye en discusión colectiva.

2. EL CONTEXTO EN COLOMBIA

2.1 El contexto sociopolítico

La mencionada doble reestructuración de los noventa se entrelazó en Colombia con una profunda crisis de legitimidad del Estado y el régimen político, producto de la desinstitucionalización generada por el resquebrajamiento de varias de sus funciones básicas y la exacerbación del clientelismo. Esta crisis se expresa en altos niveles de violencia, falta de confianza en las instituciones públicas, fragmentación de las clases dirigentes y populares, erosión de la confianza social, y degradación de las formas con que los actores sociales asumen la diversidad y el desacuerdo.

El punto de partida para analizar el proceso político reciente es la Asamblea Constituyente de 1991. La conjunción de tres factores condujo a Colombia a la necesidad de adoptar una nueva Constitución: a) la crisis del régimen político; b) la violencia y el deterioro del orden público y la seguridad ciudadana; y c) la profunda desigualdad social.

a) *La crisis del régimen político.* Ésta empezó a gestarse en los años setenta a partir de los efectos negativos del Frente Nacional¹, esto es, la exacerbación del clientelismo, el desdibujamiento ideológico y programático de los partidos, la incapacidad para llevar adelante reformas sociales y la fragmentación de los partidos. La fragmentación partidaria es la base de una de las principales características del sistema político colombiano, el clientelismo, que ha servido –y aún sirve– como factor de identidad e integración social para amplios sectores de la población, precisamente en un contexto caracterizado por la falta de una efectiva política social y de presencia estatal en el territorio. Es éste un sistema piramidal de relaciones políticas en donde los jefes políticos regionales y locales actúan como sustitutos de la acción del Estado, mediante la satisfacción de las necesidades individuales de su clientela a cambio del compromiso electoral. La esencia clientelista de la política colombiana queda claramente expresada en el análisis de Leal y Dávila (1991), donde afirman que "en los

¹ El Frente Nacional fue un pacto entre los partidos Liberal y Conservador, firmado en 1957 para poner fin a su larga y sangrienta lucha. Durante dieciséis años, éste consistió en la alternancia en el poder de ambos partidos, y en el reparto paritario de cargos públicos, excluyendo a las demás fuerzas políticas. Este pacto se prolongó en la práctica hasta 1986, después de lo cual se flexibilizó un poco, durante el gobierno de Barco (1986-1990), y se desmontó definitivamente con la Constitución de 1991. Véase al respecto, Hartlyn (1993).

sistemas políticos que ha experimentado la sociedad colombiana a lo largo de su historia, las relaciones de clientela han sido uno de los componentes principales. La deficiente institucionalidad del Estado ha permitido que estas relaciones hayan operado de manera destacada todo el tiempo. El sistema bipartidista, vigente desde mediados del siglo XIX, ha sido la base para que el clientelismo haya permanecido en el primer plano de la vida nacional" (1991: 17-18).

Pero quizás el efecto más perverso del Frente Nacional fue la exclusión de las nuevas fuerzas sociales que surgieron como producto de la industrialización, la urbanización y la modernización del país en la segunda mitad del siglo XX. Como afirma Leal, con el régimen frentenacionalista la sociedad colombiana enfrentó un "bloqueo, bien diversificado en sus métodos, a casi todas las formas emergentes de participación política. Todo aquello que no pasara por el cedazo del bipartidismo recibía un tratamiento sistemático, sutil o descarado de anulación" (Leal, 1987: 77). Esta exclusión fue la causa del surgimiento de movimientos guerrilleros, como el Movimiento 19 de Abril (M19), que vio frustradas sus esperanzas de llegar legítimamente al poder en 1970,² lo cual lo llevó a radicalizarse y enfrentar al régimen desde la ilegalidad. Lo mismo había ocurrido en los años sesenta con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), ante la imposibilidad de una reforma agraria. Sin embargo, en 1990, el M19 se reincorporó a la vida civil para participar en la Asamblea Constituyente, y logró una alta votación.

b) El deterioro del orden público y la seguridad ciudadana. La debilidad del Estado colombiano es el producto de su incapacidad histórica para integrar todo el territorio nacional y establecer el monopolio legítimo de la fuerza y de la producción de regulaciones. Por ello, el Estado colombiano no cohesiona la población ni el territorio, y tiene poca capacidad para mediar y canalizar los conflictos y tensiones sociales (González, Bolívar y Vásquez, 2003). Muchos de éstos son resueltos al margen de las instituciones públicas, lo cual es la causa del surgimiento de diversas expresiones de "parainstitucionalidad", tales como los grupos privados de justicia y defensa. Como resultado, se produjo el deterioro del orden público, debido al

² Debido a que el gobierno de ese entonces manipuló los resultados electorales para evitar que el movimiento político de carácter populista, Alianza Nacional Popular (ANAPO), llegara al poder. Si ello hubiera ocurrido, el régimen político bipartidista hubiera llegado a su fin.

aumento de la delincuencia común, la violencia de los grupos guerrilleros y paramilitares y, sobre todo, desde mediados de los ochenta, de las mafias del narcotráfico que le declararon la guerra al Estado.

c) *La profunda desigualdad social.* Como se mostrará cuando se analice el contexto socioeconómico, la estructura económica colombiana presenta una tendencia a generar agudas desigualdades en la distribución del ingreso y altos niveles de pobreza, lo cual es reforzado por la poca receptividad del régimen político a reformar la estructura social. Ello se ha manifestado en la inestabilidad social, la agudización de los conflictos de clase, el aumento de las protestas sociales y la violencia de los grupos subversivos.

Para finales de los años ochenta, todos los factores de la crisis política se habían encadenado para producir una situación de anomia, de incremento de la violencia y de agudización de la crisis, cuyo catalizador fue la violencia ejercida por los narcotraficantes. La cruenta guerra que éstos desataron contra el Estado y la sociedad colombianos cobró entre sus víctimas a jueces, policías, altos funcionarios públicos, ciudadanos comunes y, entre 1989 y 1990, a cuatro candidatos presidenciales. Fue entonces cuando un grupo de estudiantes universitarios, interpretando el sentir de la sociedad colombiana, lideró un movimiento, al que se sumaron diversos sectores sociales, para reformar el régimen político y las instituciones públicas. Esto condujo, durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994) a la elección de una Asamblea Constituyente, en diciembre de 1990.

2.1.1 El nuevo orden constitucional de 1991

El principal objetivo de la Asamblea Constituyente de 1991 era resolver la crisis política. Para lograr este propósito introdujo una serie de reformas en grandes áreas: (a) la búsqueda de la paz; (b) la ampliación de la democracia y de los derechos políticos, económicos y sociales de los ciudadanos; (c) el fortalecimiento y relegitimación del Estado y del régimen político; y (d) la modificación del régimen económico para introducir elementos de equidad. Las fuerzas que impulsaron dicho proyecto comprendían desde el bipartidismo tradicional y el narcotráfico, hasta estudiantes e intelectuales progresistas, pero también a grupos indígenas, movimientos sociales, ONGs y grupos de izquierda radical que quisieron explorar una vía de cambio no armada.

a) *La búsqueda de la paz*. La reforma de la Constitución generó un proceso de desmovilización de los grupos armados, motivado por la expectativa de éstos de convertirse en actores fundamentales de la Asamblea Constituyente. Esta característica marcó una gran diferencia con los procesos de paz previos, que consistieron estrictamente en la inserción de los grupos armados al orden social. Con la Constituyente, en cambio, se abrió la oportunidad para que estos grupos abandonen la lucha armada, a condición de participar de manera activa en la transformación de la sociedad por cauces institucionales. En ese sentido, la posibilidad de adoptar una nueva Constitución política fue presentada por el gobierno de Gaviria como un pacto de paz con algunos grupos guerrilleros. El proceso de negociación con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) culminó con la suscripción de un acuerdo, en marzo de 1991, para participar en la Asamblea; lo propio ocurrió con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento Indígena Manuel Quintín Lame. El M19 también participó, con un éxito electoral sin precedentes para un grupo guerrillero, lo cual le dio la posibilidad de ejercer un liderazgo importante en las deliberaciones de la Asamblea. Los grupos guerrilleros más fuertes y con más capacidad de desestabilización, las FARC y el ELN, se marginaron del proceso constituyente.

b) *La ampliación de la democracia y de los derechos humanos*. Dado el carácter restringido de la democracia colombiana, la Constituyente de 1991 se propuso hacer más incluyente y representativo el sistema político. En este sentido, el artículo primero de la nueva Constitución establece el carácter del Estado como democrático, participativo y pluralista. El artículo segundo establece que uno de sus fines esenciales es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”. También se establece, además del voto, una serie de mecanismos de participación política directa, tales como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa de los ciudadanos y la revocatoria del mandato de representantes políticos por la ciudadanía.

Entre los derechos de participación social se encuentran el tradicional de libre asociación, pero también nuevos como la participación de la comunidad en los servicios de salud, en las instituciones de educación y en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente; la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas y de los sectores étnicos, sociales, económicos, culturales y ecológicos en

el Consejo Nacional de Planeación, etc. Además, se estableció la elección popular de gobernadores (la de alcaldes ya había sido establecida en 1986); las juntas administradoras locales para la representación popular de las diversas zonas de los municipios; el derecho de las comunidades indígenas a gobernarse mediante autoridades propias, según su cultura y tradiciones; y la elección popular de jueces de paz para dirimir conflictos menores entre los ciudadanos. En síntesis, se puede decir que, al menos formalmente, la nueva Constitución estableció ampliamente la participación ciudadana directa, al punto de que uno de los miembros de la Asamblea Constituyente señaló que “la ideología de la participación democrática resultó ser el cemento de toda la estructura de la nueva Carta Política” (Fals Borda, 1991: 53).

c) La búsqueda de la equidad. Un rasgo predominante en la nueva Constitución ha sido el énfasis en la equidad y la gran cantidad de derechos socioeconómicos que establece. La Asamblea Constituyente consideró que la vieja Constitución era muy pobre en materia de derechos humanos y que, además del carácter excluyente del régimen bipartidista, la exclusión social y la violación de los derechos humanos eran los dos principales factores de la crisis política colombiana. Por ello, decidió poner el énfasis en el reconocimiento de las tres generaciones de derechos humanos, es decir, a los derechos políticos y las libertades civiles individuales les agregó los derechos socioeconómicos y culturales, y los derechos colectivos y a un ambiente sano. El profuso reconocimiento de estos derechos significa la concreción de la búsqueda de mayor justicia social por parte de las fuerzas políticas y sociales progresistas representadas en la Asamblea (Cifuentes, 2000: 268-269). El énfasis en la inclusión socioeconómica se nota desde el artículo primero de la Constitución de 1991, que define al Estado colombiano como un "Estado social de derecho".

Además, la Constitución de 1991 estableció también una serie de mecanismos judiciales e instituciones para la exigencia y eficacia de estos derechos, tales como la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, la acción de tutela y las acciones populares. Estos mecanismos han sido considerados por la comunidad como realmente eficaces para la exigencia de sus derechos frente al Estado y la administración pública. Por ello, estas instituciones han generado en los últimos años las mayores controversias jurídicas, políticas y económicas que se hayan dado en Colombia desde la segunda mitad del siglo XX.

2.2 El sistema político

En relación con la relegitimación del sistema político, la nueva Constitución estableció una serie de mecanismos e instituciones con el fin de ampliar la representación política de las minorías y de las fuerzas distintas al bipartidismo tradicional, reducir el clientelismo y la corrupción, y aumentar el control ciudadano sobre la actividad del Estado, especialmente en lo relacionado con la asignación y el uso de los recursos públicos.

La participación política fue ampliada, en el ámbito municipal, con la creación de las juntas administradoras locales y, en el departamental, con la elección popular de gobernadores. En el ámbito nacional, la participación política se amplió mediante la creación de la circunscripción nacional para la elección del Senado, con lo cual se buscaba favorecer a las minorías. Sin embargo, en las primeras elecciones para el Congreso después de aprobada la nueva Constitución, en octubre de 1991, la clase política tradicional volvió a tener la mayoría, lo cual muestra el enorme peso que, aún después de las reformas introducidas, tiene la estructura del viejo régimen político). Pero, a pesar de ello, la nueva norma mostró sus bondades, puesto que el 18% de las curules en el Senado correspondieron a fuerzas políticas nuevas (Restrepo, 1993: 233), con lo cual se abrió un camino que puede ser aprovechado por las “terceras fuerzas”, si logran superar su tradicional fragmentación.

Para la representación de las minorías étnicas, se creó en el Senado una curul especial para las comunidades indígenas y una en la Cámara para las comunidades negras. Además, al reconocer los territorios indígenas como entidades político-administrativas del Estado, sus dialectos como lenguas oficiales en dichos territorios y el derecho de los indígenas a gobernarse por autoridades propias, según costumbres y tradiciones, Colombia se inscribe en la tendencia mundial de reconocimiento del multiculturalismo, que plantea a los órdenes políticos contemporáneos el reto de construir la unidad política a partir del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural.

A fin de "purificar" el Congreso y la actividad política, y de "erradicar" prácticas como el clientelismo y la corrupción, la Constitución introdujo una serie de limitaciones y prohibiciones, tales como la revocatoria del mandato para los alcaldes y gobernadores, y la pérdida de la investidura para los congresistas. Desde que se

aprobó la Constitución, en octubre de 1991, se han hecho al Consejo de Estado 298 peticiones de pérdida de investidura, de las cuales 35 han sido falladas positivamente (Colprensa, diciembre 11, 2001). La pérdida de la investidura significa la muerte política, ya que el despojado de su calidad de congresista no puede ejercer nunca más un cargo de elección y representación popular. Además, se eliminaron los auxilios parlamentarios, es decir, el dinero que el gobierno incluía en el presupuesto nacional en favor de los congresistas y a cambio de la aprobación de sus proyectos de ley. Sin embargo, esta práctica sigue siendo usada por el Ejecutivo, que ha visto en ella la única manera de sacar adelante sus proyectos.

En relación con los partidos políticos, la nueva Constitución consagra el derecho que tiene todo ciudadano de fundar partidos y movimientos, y establece la financiación estatal de las campañas políticas y la igualdad en el acceso a los medios de comunicación del Estado, lo que favorecería a las minorías políticas e intentaría compensarlas frente al peso de bipartidismo. Finalmente, la nueva Constitución fortaleció los organismos de control del Estado como la Procuraduría y la Contraloría, y creó la Defensoría del Pueblo para el control del acatamiento de los derechos humanos.

2.3 El contexto socioeconómico

2.3.1 *Las reformas económicas de los noventa*

Las nuevas condiciones económicas y políticas globales de los años noventa, determinaron en América Latina, en general, y en Colombia, en particular, una serie de modificaciones de las estructuras económicas y estatales que, a su vez, modifican las relaciones entre la sociedad, la economía y la política. Esta reestructuración ha girado alrededor de los puntos del Consenso de Washington,³ es decir, se propuso:

a) reducir el “tamaño” del Estado mediante la disminución del gasto público y la

³ Fue John Williamson quien originalmente acuñó esta expresión, en 1990, para referirse al conjunto de reformas de la política económica de los países latinoamericanos exigidas por los organismos financieros internacionales, con sede en Washington. Estas reformas eran: disciplina fiscal; reorientación del gasto público hacia sectores que ofrecen altas tasas de retorno y posibilidad de mejorar la distribución del ingreso; reforma tributaria con base en impuestos indirectos, liberación de las tasas de interés, tasa de cambio competitiva; liberación del comercio exterior y de los flujos de la inversión extranjera directa; privatización; y seguridad para los derechos de propiedad. Véase al respecto, Kuczynski y Williamson (2003).

privatización de las empresas estatales; b) liberar los precios y las tasas de interés del control del Estado y desregular la actividad económica; c) reducir los aranceles y las barreras al comercio exterior; y d) flexibilizar el mercado de trabajo.

La apertura comercial se introdujo desde fines del gobierno de Barco (1986-1990) y se aceleró durante el gobierno de Gaviria (1990-1994), con el propósito de lograr la internacionalización de la economía colombiana. Estos dos gobiernos –especialmente el de Gaviria– partieron del diagnóstico del Consenso de Washington sobre las economías latinoamericanas, que consideraba que el excesivo proteccionismo era una de las principales causas de la pérdida de productividad y del lento crecimiento de la economía nacional (Montenegro, 1991). Sin embargo, es necesario hacer dos precisiones. En primer lugar, en Colombia la política de apertura económica no surgió como consecuencia de la necesidad de adoptar severos programas de ajuste económico, pues a diferencia del resto de las economías de América Latina, la economía colombiana tuvo, hasta 1998, un menor nivel de endeudamiento externo; por lo tanto, sufrió en menor grado los rigores de la crisis de la deuda de los ochenta, logró mantener un crecimiento económico moderado y estable, y evitó la hiperinflación. En segundo lugar, varios economistas, historiadores y politólogos han señalado que tanto la industrialización como el intervencionismo estatal fueron muy débiles en Colombia debido, entre otras razones, al peso de los intereses agrarios y de la producción agropecuaria en la actividad económica del país (Gómez Buendía, 1976; Palacios, 1980; Ocampo, 1992); por lo tanto, ni el proteccionismo estatal ni el modelo de desarrollo hacia adentro son la causa de los problemas estructurales de la economía colombiana.

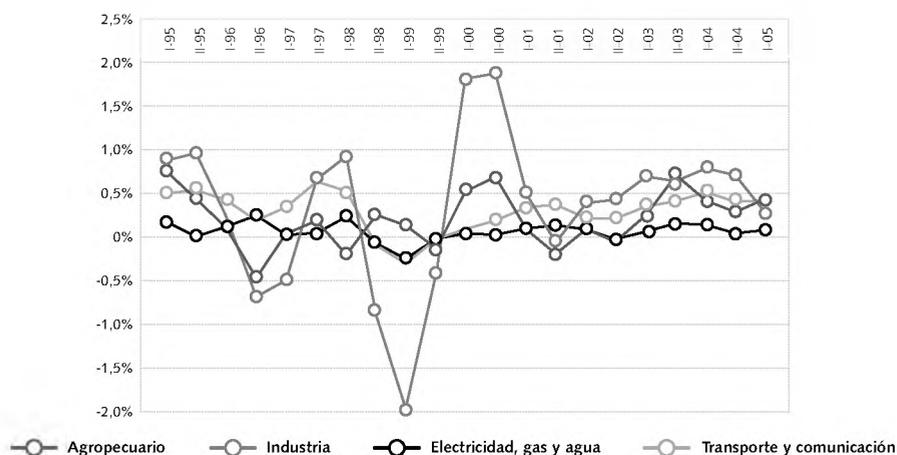
Pero a pesar de que el país mantuvo un crecimiento económico positivo y sin grandes traumatismos en la segunda mitad del siglo XX –con la excepción de los últimos cuatro años, cuando la economía experimentó la peor recesión del siglo–, la dinámica de crecimiento no fue suficiente para integrar a gran parte la población, redistribuir el ingreso y modernizar la estructura productiva del país. Si el Estado colombiano, a pesar de su debilidad, fue el impulsor de un proceso insuficiente de industrialización, entonces no se puede culpar al excesivo intervencionismo estatal del estancamiento de la economía colombiana, sino a su deficiencia. En todo caso, en las últimas tres décadas, la productividad de la economía colombiana ha caído drásticamente; su producción se ha concentrado en el mercado interno y no está en condiciones de aprovechar las oportunidades que le brinda la apertura al

mercado mundial (Garay, 1998). Esta situación muestra que, a pesar del supuestamente sesudo y prudente manejo de la política económica, no ha habido liderazgo, claridad, ni visión de futuro para orientar el desarrollo socioeconómico del país.

2.3.2 La evolución socioeconómica

En el último decenio del siglo XX, la economía colombiana experimentó un cambio en su ritmo de crecimiento. La evolución del crecimiento económico de Colombia se había caracterizado por un logro positivo y continuo, pero pequeño, para sus reales posibilidades. La economía había sorteado bien la crisis de la deuda que afectó al subcontinente y tenía una inflación estable. La primera parte del decenio fue de crecimiento importante hasta alcanzar 5,8% en 1994. Sin embargo, el crecimiento por sectores no fue homogéneo. La agricultura entra en una tendencia decreciente, que la lleva a aportes negativos al crecimiento en 1992, y se mantiene en situación crítica durante todo el decenio.

GRÁFICO N° 1
CONTRIBUCIÓN SECTORIAL AL CRECIMIENTO - SECTORES DE MENOR CONTRIBUCIÓN (1995-2005)

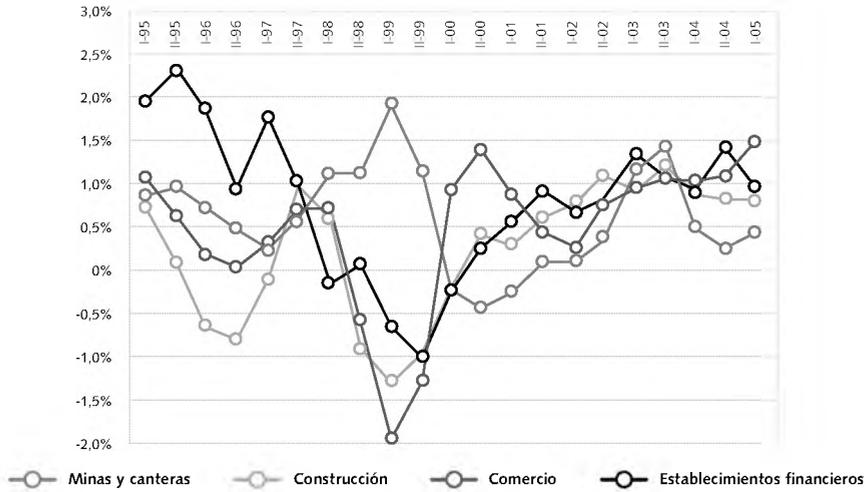


Fuente: Boletín de Coyuntura No. 9. Universidad Externado de Colombia (octubre, 2005).

La historia de la segunda mitad de la década es bien diferente, pues se produjo una crisis de amplias proporciones. La tasa de cambio aumentó en 61% pero los precios internos lo hicieron en 109%; el efecto monetario fue una reevaluación.

GRÁFICO N° 2

CONTRIBUCIÓN SECTORIAL AL CRECIMIENTO - SECTORES DE MAYOR CONTRIBUCIÓN (1995-2005)



Fuente: Boletín de Coyuntura No. 9. Universidad Externado de Colombia (octubre, 2005).

La crisis económica, no prevista, tuvo importantes efectos en la situación fiscal y en el endeudamiento del país. Aunque no se suele hacer en los análisis económicos, es importante resaltar el efecto que las fluctuaciones financieras, nacionales e internacionales, tienen sobre la pobreza y la desigualdad.⁴ Como lo ha mostrado el informe del BID (1998), no existe neutralidad de las medidas monetarias frente al bienestar de la población. Para ilustrar este punto, analizaremos la reevaluación de la tasa de cambio y el aumento de la deuda pública (interna y externa).

a) *La reevaluación de la tasa de cambio.* La tasa de cambio incide en la pobreza a través de su impacto en el aumento de las importaciones, el encarecimiento relativo de las exportaciones y los efectos sobre el salario. El efecto de la cuenta corriente se produjo por el comportamiento del empleo, el cual tuvo dos tendencias diferentes. En los primeros años de la década del noventa, el crecimiento de la economía, liderado por los sectores intensivos en mano de obra, compensó la caída producida por la balanza comercial. Pero al final del decenio, el efecto positivo de la

⁴ Un análisis más completo de este aspecto puede verse en Sarmiento et al. (2002).

balanza comercial no alcanzó a impedir el incremento del desempleo, debido a la profundidad de la crisis de los sectores de la producción. El efecto más claro fue la informalización del empleo.⁵

La tasa de cambio incide en el salario porque modifica las relaciones entre los índices de precios al productor y al consumidor (OIT, 1999). En términos de precios, el salario tiene un doble significado: para el empresario, el salario es un costo que se compara con el crecimiento de los precios del productor; para el trabajador, el salario es el poder de compra y se compara con los precios del consumidor. En los noventa los dos precios se distanciaron. Al comenzar la década, el costo laboral real creció a un ritmo mayor que la remuneración real. En la segunda mitad del decenio, el poder adquisitivo del salario mínimo aumentó pero la masa salarial global disminuyó; el PIB per cápita se redujo de manera significativa. Si el análisis del mercado laboral se enfoca desde esta perspectiva, se podría llegar a la conclusión de que las altas tasas de interés, que prevalecieron durante la segunda mitad de los noventa, incrementaron los costos financieros de las empresas, obligándolas a reducir personal y a posponer sus planes de inversión. De esta manera, los costos financieros tendrían una mayor responsabilidad en el aumento del desempleo que los costos laborales.

b) El aumento de la deuda pública. Dos características resaltan en el comportamiento de la deuda de los noventa: la interna ha aumentado más rápidamente que la externa, y su inmenso crecimiento se dio entre 1997 y el año 2000.

Los intereses que se pagan anualmente por la deuda tienen un efecto negativo sobre el nivel de pobreza, pues disminuyen la posibilidad de realizar los programas sociales y las inversiones que ayuden a reactivar la economía. Ellos afectan, tanto el canal directo como el indirecto, de reducción de la pobreza, pues se cuenta con un menor gasto público y un escaso margen para llevar a cabo una política de intervención anticíclica.⁶

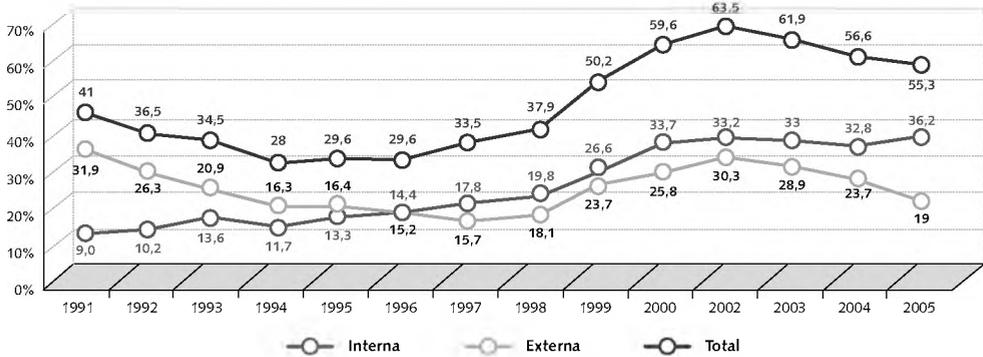
⁵ Un análisis más completo de este aspecto puede verse en Sarmiento et al. (2002).

⁶ En el año 2000, por el servicio de la deuda interna se pagaron intereses por valor de US\$ 10,5 mil millones, que equivalen a unos 800,5 mil millones de pesos mensuales.

GRÁFICO N° 3

SALDO DE LA DEUDA, INTERNA Y EXTERNA, DEL SECTOR PÚBLICO (en millones de pesos)

Deuda del Sector Público No Financiero (% PIB)



Fuente: 1991-2000: Contraloría General de la República. 2005-2005: Banco de la República.

c) *La evolución de la pobreza y la equidad.* El incremento de la pobreza y la desigualdad en los países del Tercer Mundo ha vuelto a poner sobre la mesa de discusión la controversia sobre si la política de desarrollo debe dar prioridad al crecimiento o a la distribución. Por largos años se ha discutido si en las primeras etapas de desarrollo de un país se debe privilegiar el crecimiento del producto, puesto que hay un paso de una agricultura socialmente homogénea a una industria, que requiere la acumulación como condición de éxito. El enfoque centrado en el crecimiento sostiene que en los países de renta per cápita baja, las etapas iniciales del desarrollo van acompañadas de desigualdad, pero un mayor crecimiento en las etapas posteriores llevaría a una disminución de la pobreza y una mejora de la equidad (Kuznets, 1955). Este planteamiento se conoció como la U invertida de Kuznets.⁷ Sin embargo, la evidencia empírica⁸ ha demostrado que esta forma de relación es excepcional. Desde hace cerca de cincuenta años, Bhagwati (1988) llamó la atención sobre importantes elementos de la discusión: en ciertas condiciones, el

⁷ Kuznets no menciona en su famoso artículo la U. Define crecimiento como una elevación en el largo plazo de su capacidad para proporcionar bienes económicos cada vez más variados a su población; esta capacidad creciente ha de basarse en los adelantos tecnológicos y en los ajustes ideológicos que exija (Kuznets, 1971).

⁸ Deininger y Squire (1997) realizaron un estudio empírico para 49 países y encontraron que, en 40 casos, no había relación estadística entre igualdad y crecimiento; 4 casos mostraron una relación en forma de U no invertida y los 5 casos restantes, sí exhibieron una relación en forma de U invertida.

crecimiento puede ser causante de miseria. La finalidad de la actividad económica debe ser el desarrollo de la gente; la acumulación y el crecimiento del PIB son medios para lograrlo.

Existen dos canales para luchar contra la pobreza y la inequidad: el directo, que consiste en subsidios a los más pobres, y el indirecto, que se centra en el crecimiento. Considerar que crecer es suficiente porque favorece siempre a los pobres, es la concepción conocida como el goteo (*trickle-down*), y se asocia con posiciones políticas de derecha. Afirmar que basta con aumentar el gasto público, se asocia con posiciones de izquierda. La discusión actual ha avanzado hacia la idea de que el crecimiento es una condición necesaria, incluso para que el canal directo de subsidios sea sostenible, pero no suficiente.

De manera que se ha superado el viejo debate acerca de qué debe ser primero: crecer o distribuir, y se han desarrollado instrumentos que permiten hacer un seguimiento con el fin de lograr simultáneamente los dos objetivos. La agenda pro-pobres es, entonces, el reconocimiento de tres hechos: (i) que el desarrollo humano es la finalidad de la actividad de un país y el crecimiento económico es el medio para lograrlo; (ii) que el desarrollo no se puede juzgar sólo por el aumento de la riqueza, sino por la distribución y que ambos aspectos deben lograrse articuladamente; y (iii) que la participación política incluyente, en todo el proceso de toma de decisiones, es la condición para corregir el ordenamiento inequitativo y la pobreza.⁹

Para lograr una lectura más completa de la pobreza, que permita saber no solamente cuántos son los pobres, sino también qué tan pobres son los pobres, se debe calcular no sólo la *incidencia de la pobreza* (personas bajo la línea de pobreza, *FGT 0*)¹⁰ sino también la *brecha de pobreza* (*FGT 1*), la cual mide la distancia entre el ingreso promedio de los pobres y la línea de pobreza o de indigencia; y, del mismo modo, la *severidad de la pobreza* (*FGT 2*), indicador sensible a los cambios del ingreso de la población más pobre. Finalmente, se debe considerar índices como el de Sen, el cual combina en una sola medida la incidencia, la intensidad y la distribución del ingreso de los pobres.

⁹ Tal como lo demuestra las experiencias estudiadas en los años noventas.

¹⁰ El índice FGT significa la familia de indicadores Foster, Greer y Thorbecke (1984).

Si se toma la incidencia de la pobreza, se puede decir que, aunque en Colombia hubo una disminución lenta pero constante entre 1978 y 1996, en los tres años siguientes ésta vuelve a subir de 50% a 57%. A pesar de que ha disminuido en los últimos años, ésta todavía afecta a más de la mitad de los colombianos (52%), mientras un 17% aún se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema.

Si se responde a la pregunta ¿qué tan pobres son los pobres? —es decir, cuál es el déficit promedio de su ingreso—, se encuentra que la brecha se ha ampliado a partir de 1997. Las cifras del Cuadro No. 1 ilustran un empeoramiento de la situación de los más pobres entre 1996 y 1999, y un aumento del número de personas en situación de miseria. Lo anterior, confirma que la crisis económica y el desempleo afectaron a los más pobres. Se ha dado, sin embargo, una recuperación en los últimos años tanto en la cifra de pobreza general como en la de pobreza extrema.

CUADRO N° 1
PERFIL DE LA POBREZA A NIVEL NACIONAL (1996-2004)

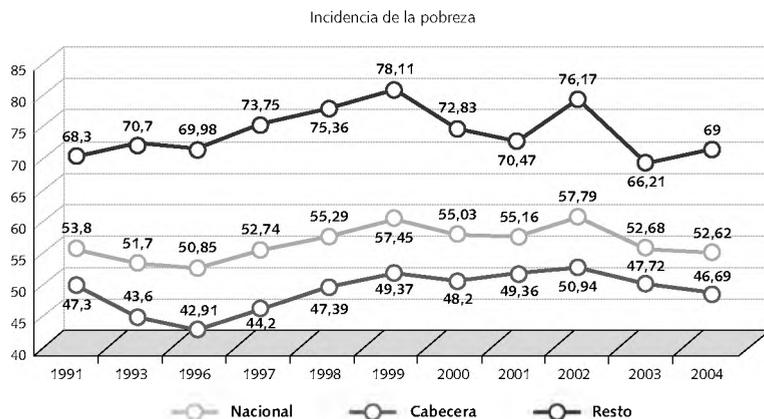
Año	Pobreza				Pobreza extrema			
	Incidencia (FGT Ø)	Brecha	Brecha per cápita normalizada (FGT 1)	Severidad (FGT 2)	Incidencia (FGT Ø)	Brecha	Brecha per cápita normalizada (FGT 1)	Severidad (FGT 2)
1996	50,8%	46,1%	23,4%	14,5%	17,2%	44,9%	7,7%	5,2%
1997	52,7%	47,9%	25,2%	15,8%	18,5%	45,9%	8,5%	5,7%
1998	55,3%	48,6%	26,9%	17,1%	20,8%	45,6%	9,5%	6,3%
1999	57,4%	53,9%	31,0%	21,3%	25,4%	51,4%	13,1%	9,0%
2000	55,0%	48,0%	26,4%	16,5%	19,0%	43,7%	8,3%	5,3%
2001	55,2%	46,9%	25,9%	15,9%	18,7%	41,6%	7,8%	4,8%
2002	57,8%	48,3%	27,9%	17,4%	21,1%	42,5%	9,0%	5,6%
2003	52,7%	45,2%	23,8%	14,3%	16,6%	41,3%	6,9%	4,2%
2004	52,6%	45,5%	24,0%	14,2%	17,0%	37,9%	6,4%	3,6%

Fuente: Cálculos de MERPD, según EH de septiembre DANE.

Desde la década de los noventa, Colombia no sólo enfrenta elevados niveles de pobreza, sino que además presenta una gran desigualdad en la distribución del ingreso. La desigualdad, la concentración de la riqueza y la exclusión social constituyen elementos que son causas de la pobreza (Misión Social, 1998; DNP, 2000; BID, 1998; CEPAL, 2000).

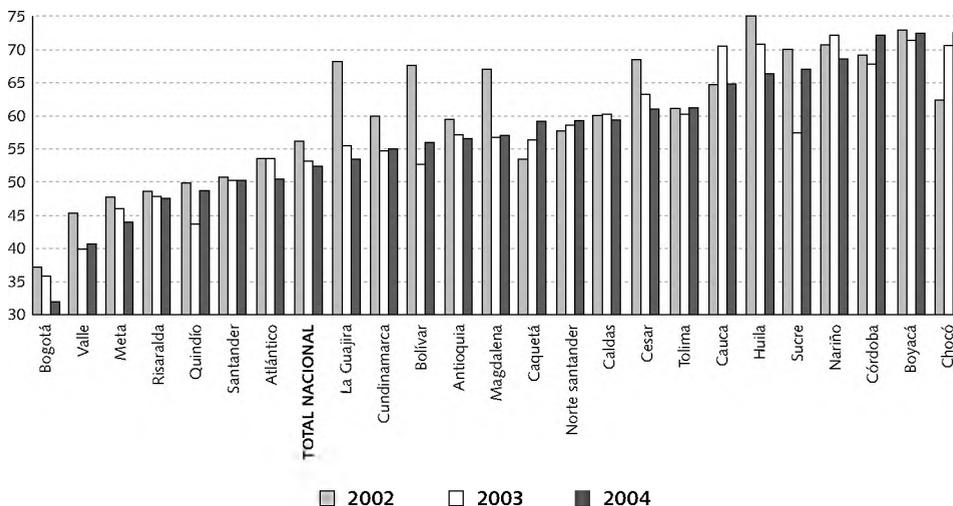
A continuación, se presentan y comentan algunos indicadores que muestran la evolución de la pobreza y la inequidad en Colombia, desde distintas perspectivas:

GRÁFICO N° 4
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA MEDIDA POR INGRESOS (1991-2004)



Fuente: 1991, 1993: SISD-30; Calculado por la Misión Social a partir de DANE: Encuestas de Hogares.
1996-2004: Calculado por la Misión de Pobreza a partir de DANE: Encuestas Continuas de Hogares.

GRÁFICO N° 5
POBREZA POR DEPARTAMENTO (2002-2004)



Fuente: Calculado por la Misión de Pobreza a partir de DANE: Encuestas Continuas de Hogares.

Una característica de la pobreza en Colombia es que ha estado acompañada de altos niveles de inequidad por departamentos, zonas y grupos sociales. Por ejemplo, como se puede ver en el Gráfico N° 5, en el año 2004, la incidencia de la pobreza en Bogotá fue de 33% y en Chocó, de 72%.

El índice de concentración del ingreso (Gini) muestra que la inequidad permanece en niveles inaceptables. El Gini no solamente es muy alto, sino que, según el Informe Mundial de Desarrollo Humano de 2005, Colombia ocupa el décimo primer lugar en inequidad en el mundo.



Fuente: Calculado por el PNDH a partir de DANE: Encuestas de Hogares.

En síntesis, el nivel y la evolución de los índices de pobreza e inequidad están mostrando la necesidad de realizar reformas profundas, no sólo de la forma como se financia y asigna el gasto público, sino de la manera en que se regula el crecimiento. El modelo basado en un mercado con graves deficiencias de regulación y un Estado débil ha impedido que las buenas intenciones de la Constitución política hayan tenido los efectos esperados.

RECUADRO N° 1
EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO Y LA MEDICIÓN DE SU EFECTO PRO-POBRES

Para luchar contra la pobreza y la inequidad no basta el crecimiento económico; se requiere tener en cuenta, además, la forma en que dicho crecimiento se da. El cuadro inferior presenta las medidas de Kakwani para la tasa de crecimiento equivalente de pobreza (PEGR). Cuando la tasa calculada de crecimiento del PIB es menor a esta tasa de crecimiento equivalente de pobreza (PEGR), se dice que el crecimiento es pro-pobres; de lo contrario, es *contra-pobres*. Las cifras permiten observar que, en los últimos diez años, el crecimiento económico en Colombia ha sido *contra-pobres* en la mayor parte de dicho período. Los resultados difieren según la medida de pobreza que se tome, sea ésta la incidencia de la pobreza (según el número de pobres), la brecha de la pobreza (según cuán amplia es la diferencia del ingreso medio de los pobres con relación a la línea de pobreza) o bien la severidad de la pobreza (que es la medida de la preferencia por la equidad de Foster, Greer y Torbecke).

TASA DE CRECIMIENTO EQUIVALENTE DE POBREZA (PEGR)

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

Existen incompatibilidades metodológicas entre los años 2000 y 2001, por esto no se incluye.

Fuente: Cálculos PNDH con base en encuesta de hogares, septiembre 1996-2000, y encuesta continua de hogares, 2001-2004.

3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE POBREZA

3.1 Los partidos políticos y la agenda pro-pobres

Como se mencionó anteriormente, el sistema de partidos colombiano se encuentra altamente fragmentado, lo cual genera distorsiones en la representación e ingobernabilidad del sistema político, ya que afecta la agregación de intereses, la formación de mayorías y minorías significativas, y la formación de un sólido apoyo político para el gobierno o la de una sólida oposición. Esta fragmentación atenta contra el objetivo de lograr una democracia más eficaz, equitativa y profunda, puesto que no favorece a las terceras fuerzas que han surgido como alternativa al bipartidismo, dado que éstas se han dividido en una multiplicidad de pequeños y débiles partidos o movimientos de la más diversa naturaleza política, religiosa, étnica o regional.

No obstante la fragmentación, hay en la actualidad cuatro fuerzas políticas con cierta capacidad de representación y agregación de intereses: el Partido Liberal, el Partido Conservador, las fuerzas políticas que buscaron la reelección del Presidente Uribe y el Polo Democrático Alternativo, el movimiento de izquierda más importante.

3.1.1 El Partido Liberal

Según la más reciente versión del programa del Partido Liberal,¹¹ su orientación ideológica es socialdemócrata. Dicho partido culpa a las reformas económicas, inspiradas en “el Consenso de Washington” y adoptadas en Colombia desde 1990, de haber sido la causa del decrecimiento de la economía y el incremento de la pobreza y la desigualdad. Por ello, considera que el gasto social no debe estar subordinado a los programas de ajuste y estabilización macroeconómica, y debe dejar de considerarse como algo complementario, compensatorio y residual.

¹¹ Partido Liberal Colombiano - Sociedad Económica de Amigos del País, *Plataforma Ideológica del Partido Liberal Colombiano*, Bogotá D.C., mayo de 2005.

El liberalismo considera que para lograr una mayor equidad se debe dar prioridad al sector social en la política presupuestal, invertir en desarrollo humano, reorientar la inversión social hacia los sectores más pobres de la población e incrementar la cobertura y la calidad de la educación que éstos reciben. Ello requiere una voluntad política clara para generar los recursos fiscales necesarios, mediante una política tributaria de carácter progresivo que ponga fin a la regresividad del régimen tributario y elimine la evasión, las exenciones y los subsidios para los sectores más ricos de la población.

3.1.2 *El Partido Conservador*

Este partido ha sufrido, en la última década, una crisis tal que le ha impedido participar en las últimas elecciones con candidatos propios, y le ha obligado, para las elecciones presidenciales de 2006, a apoyar la reelección del Presidente Uribe quien, aunque de ideología conservadora, ha sido, hasta hace poco, miembro del Partido Liberal. La elección del Presidente Uribe, en 2002, significó el resurgimiento y fortalecimiento de la ideología conservadora en Colombia, lo cual ha servido también para atenuar la crisis del Partido Conservador. Dicho partido se ha adherido a las políticas del Presidente Uribe y se ha constituido en una de sus principales fuerzas de apoyo. Por lo tanto, la agenda pro-pobres del Partido Conservador es, en la práctica, la del gobierno actual de la cual hablaremos más adelante. A este respecto, Juan Camilo Restrepo, una de las figuras técnicas y políticas más importantes de ese partido, afirmaba, en un reciente foro sobre la política social, que el *conservatismo* carecía de una posición política e ideológica sobre la materia y que “no puede seguir al arrastre del gobierno en un tema tan trascendental (...). El Partido Conservador debe apropiarse del tema social. Entre tanta miseria, marginalidad y exclusión como se vive en el país, el partido que logre enseñorearse de esta temática adquiere una gran ventaja en la batalla política. Y ese partido debe ser el Partido Conservador” (Restrepo, 2005).

3.1.3 *Las fuerzas uribistas*

En los últimos cuatro años, el Partido Liberal se ha dividido en dos corrientes: a) la que sigue las orientaciones del Presidente Álvaro Uribe, cuyos énfasis son la búsqueda de la llamada seguridad democrática, el fortalecimiento del orden social y la

eficacia de las instituciones públicas; y b) la línea oficial, de orientación socialdemócrata y que, sin lograrlo claramente, pretende constituirse en un partido de oposición.

La corriente uribista se ha ido separando progresivamente del Partido Liberal, a partir del interés del Presidente Uribe de hacerse reeligir para un segundo período. Ello ha dado lugar, recientemente, a la formación de un conjunto de fuerzas uribistas que se han congregado alrededor de seis partidos y movimientos políticos (Partido Conservador, Equipo Colombia, Partido de la U, Cambio Radical, Partido Alas y Colombia Democrática). Como táctica electoral, el Presidente busca presentar su candidatura utilizando la figura constitucional de “un grupo significativo de ciudadanos” que recogería al menos 50 000 firmas para inscribirlo como candidato independiente. Todos estos movimientos apoyarían, en caso de que Uribe sea elegido, la agenda de mediano plazo que ha definido el gobierno actual, denominada “Visión Colombia II Centenario 2019” (DNP, 2005) La Visión 2019 propone alcanzar tres objetivos para el desarrollo del país: una sociedad más igualitaria y solidaria; un Estado al servicio de los ciudadanos, y una economía que garantice un mayor nivel de bienestar.

3.1.4 El Polo Democrático Alternativo

Este es un movimiento que aglutina diversas tendencias de izquierda, y surgió de la reciente fusión de dos organizaciones distintas: el Polo Democrático Independiente y Acción Democrática Alternativa. Sus planteamientos giran alrededor de la crítica a las políticas neoliberales, la eliminación de los extremos de riqueza y pobreza, la lucha contra la exclusión social y política, la solución del conflicto armado por vías pacíficas y el fortalecimiento del Estado social de derecho.

El Polo Democrático Alternativo propugna por un modelo de desarrollo que garantice un mayor crecimiento y permita alcanzar mayores niveles de inclusión y justicia social, así como de sostenibilidad ambiental. Propugna por una economía orientada a garantizar la seguridad alimentaria y la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población colombiana, y considera que para lograrlo se requiere una reforma agraria integral, y una reforma financiera que garantice la democratización del crédito.

Esta organización considera que, en el marco de una economía mixta, el Estado debe jugar un papel de regulación y articulación de intereses, y no renunciar a la propiedad y gestión directa de los servicios públicos básicos y de los sectores estratégicos. Para garantizar el acceso universal a los servicios públicos y a la seguridad social se debe promover el funcionamiento de entidades públicas eficientes, basadas en el principio de la solidaridad.

En la práctica, el programa del Polo sobre pobreza y política social se ha concretado en la ciudad de Bogotá en lo que su alcalde, Luís Eduardo Garzón, perteneciente a este movimiento, llamó el “Eje social”. Los principales programas de su estrategia son: reducción del hambre y la desnutrición de los sectores más pobres de la población; ampliación de la cobertura de la educación básica y ampliación de la cobertura de salud.

3.2 Las políticas públicas y sus reformas

El manejo de las políticas públicas muestra un claro contraste entre los años ochenta y los noventa. El cambio más importante que se dio a partir de los noventa fue determinado por la nueva Constitución Política y por la aceleración de la apertura hacia el comercio exterior y la desregulación de los precios de la economía.

En los años noventa hubo un viraje fundamental en la política económica, en especial –aunque no exclusivamente– en relación con la apertura en el sector externo y con prioridad y estabilidad de financiación de la política social. Hasta 1990, el decreto No. 444 (de 1967) establecía el marco del manejo del sector externo según una devaluación progresiva e incentivos a las exportaciones; a partir de 1986 (durante el gobierno de Virgilio Barco), ésta se combinó con una apertura gradual al mercado mundial, y una prudente reducción de aranceles y controles cuantitativos, los cuales se hacían básicamente con las licencias de importaciones. Pero, a partir de 1991, el gobierno del presidente Gaviria dio un gran impulso a la apertura al modificar radicalmente el estatuto cambiario.¹²

¹² También se creó el Ministerio de Comercio Exterior y el Banco de Comercio Exterior.

3.2.1 *Los planes de desarrollo y la pobreza*

El *Plan de Economía Social* del gobierno del Presidente Barco se centró en la lucha contra la pobreza. Este plan se presentó como las acciones del gobierno encaminadas a mantener una estabilidad macroeconómica¹³ que permitiera el desarrollo de tres planes básicos: el Plan de Erradicación de la Pobreza Absoluta, “para elevar los ingresos y la productividad de los desfavorecidos”; el Plan Nacional de Rehabilitación, como la forma de “erradicar la pobreza e impulsar el crecimiento económico regional en 250 municipios caracterizados por la falta de convivencia ciudadana, la ausencia del Estado, la pobreza y la precariedad de la base económica”; y el Plan de Desarrollo Rural Integrado (DRI), “para erradicar la pobreza campesina y mejorar las condiciones de producción y comercialización, con acciones que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida campesina y la expansión de la oferta de alimentos del país” (DNP, 1987: 12).

El plan de desarrollo del Presidente Gaviria, llamado la Revolución Pacífica, consideró que la disminución de la pobreza era un resultado de toda la acción de la economía. Su concepción de lucha contra la pobreza se basó en los siguientes principios: (i) en lo económico, dejar actuar al mercado y concentrar la acción del Estado en la regulación; el efecto objetivo fue disminuir la intervención directa del Estado y simplificar la regulación; (ii) en lo social, aceptar la responsabilidad del Estado en la necesidad de intervenir en actividades donde existen externalidades, porque la rentabilidad social es mayor que la privada, tales como educación, salud, suministro de agua potable y, en “áreas selectas, donde el efecto del gasto público sobre el crecimiento y la equidad sea mayor” (DNP, 1991). Se considera que la política social es efectiva y que se debe superar su concepción asistencialista, a fin de lograr “políticas sociales ambiciosas, bien financiadas y dotadas con instrumentos eficaces” (DNP, 1991: 83).

El gobierno de Gaviria reformó la regulación sobre inversión extranjera. Además, impulsó en la Asamblea Constituyente la autonomía del banco emisor, para el manejo monetario, y promovió el sistema de concesiones en el sector de las telecomunicaciones.

¹³ Todos los planes de desarrollo colombiano, desde el primero en 1960, consideran explícitamente como necesaria la estabilidad macroeconómica.

El gobierno del Presidente Samper formuló el Plan del Salto Social. Una característica de este plan, que lo diferenció del gobierno anterior, fue su insistencia en una diferente visión del desarrollo. Samper quiso pasar de una política económica centrada en el mercado a una intervención más clara del Estado y a una mayor participación de la gente. Coincide dicho plan con el impulso a aspectos de la nueva Constitución, tales como la descentralización y un sistema de salud y seguridad social basado en el aseguramiento. A diferencia de la Revolución Pacífica, que buscaba aumentar la competencia y la modernización, El Salto Social buscó equidad y solidaridad. A la idea de que la mejor política redistributiva es el mercado, pues se consideraba que la intervención del Estado beneficiaba generalmente a los ricos, se opuso la idea de que disminuir la intervención deteriora la distribución.¹⁴

El plan Cambio para Construir la Paz 1999-2002, del presidente Pastrana, consideró que el reto principal del desarrollo era la construcción de la paz. El objetivo principal del plan era lograr una acción inmediata y ambiciosa que ubicara de nuevo al país en la senda del crecimiento sostenible con cohesión social. La pobreza fue considerada como una manifestación importante de conflicto social.

Entre las causas de generación de pobreza, se identificaba la falta de atención a la calidad y productividad del trabajo, cuyo fundamento es la acumulación de capital humano a través de la educación, la investigación y el desarrollo tecnológico aplicados a la producción. Asimismo, recogía la crítica de varios sectores sociales a la política de apertura económica, la cual consideraba que se había realizado en un entorno macroeconómico, tecnológico y de infraestructura inadecuado, con reevaluación real de la moneda, sin capacitación, y sin vías para el comercio exterior.

El plan de Pastrana consideraba que la relación entre la pobreza y la violencia se generaba a partir de la falta de capital social, cuyas dos manifestaciones principales son el conflicto interno y la inequidad. "Es imposible que una sociedad acumule capital social si en ella predomina el conflicto sobre la cohesión, o si existe la percepción generalizada de que las principales decisiones sociales son tomadas por unos pocos y para el beneficio económico de unos pocos" (DNP - Plan Nacional de Desarrollo, s/f: 32).

¹⁴ Según el Plan del Salto Social, ése fue el caso de Estados Unidos, con el desmonte del welfare durante el gobierno de Reagan.

Este breve resumen de los planes de desarrollo permite identificar unas líneas de estabilidad en todos los gobiernos que se refieren, principalmente, a la preocupación por la estabilidad macroeconómica. La concepción del plan de 1990 a 1994, del liberal Gaviria, muestra una tendencia neoliberal de mercado. Esta tendencia contrasta con el plan de Samper, también liberal pero con una clara preferencia por una intervención importante del Estado.

El principal aporte de las reformas al Estado, especialmente cuando se desprende de los marcos normativos fundamentales de la Constitución Política, es ser una ocasión para repensar la finalidad de su organización. En el caso colombiano, sirvió para definirse como un Estado social de derecho que comprende de manera explícita la búsqueda del desarrollo social y económico en una sola y armónica finalidad.¹⁵ Desde el punto de vista de la organización del Estado, en lo que se refiere a la política social, su efecto más importante fue la descentralización política, administrativa y fiscal.

3.2.2 La descentralización: las transferencias, su creación, evolución y efecto

La aplicación de la Constitución de 1991 impulsó el aumento del gasto público, especialmente el de carácter social en educación y salud, mediante el fortalecimiento de la descentralización política, administrativa y fiscal. La descentralización fiscal se inició en Colombia en 1983 con la modernización del sistema tributario municipal y el incremento de las transferencias de recursos a los gobiernos locales. La descentralización política se concretó en 1986 con la elección popular de alcaldes, que hasta ese año eran nombrados por los gobernadores, quienes a su vez eran nombrados por el Presidente. Puesta en vigencia la Constitución de 1991, se introdujo la elección popular de gobernadores y se permitió la participación de la comunidad en la gestión de los asuntos municipales a través de la elección de las Juntas Administradoras Locales.

¹⁵ Esta expresión está al inicio de la Constitución de 1991 y se especifica para los servicios sociales en el artículo 366. En la presentación del CONPES de modernización en 2002 se insiste en que el “Estado Comunitario tiene una voluntad de resaltar lo social y de ayudar a construir un mayor capital humano, y mayor capital social al servicio del bienestar colectivo”.

Si bien la transferencia de responsabilidades administrativas a los gobiernos locales ya se había iniciado en 1986, los grandes problemas de la descentralización continuaban siendo la insuficiencia de recursos, la falta de capacidad técnica y administrativa, y la escasa participación social. Por eso, mediante la Asamblea Constituyente de 1991 se incrementaron los recursos fiscales para que los departamentos y municipios pudieran aumentar la cobertura de los servicios de educación y salud; así también, se incrementó la participación política a nivel local. Así, la Constitución propició un proceso de redistribución de poderes, funciones y recursos del nivel central del Estado en favor de un mayor protagonismo de los departamentos y los municipios, y de una participación más directa de las comunidades en la asignación de los recursos y la gestión de los asuntos públicos locales, de tal forma que permitiera que las regiones se convirtieran en promotoras autónomas del desarrollo.

No obstante, a fines de los noventa Colombia se precipitó en una crisis fiscal que naturalmente afectó el proceso de descentralización. La reducción de los ingresos fiscales y el poco rendimiento de las sucesivas reformas impositivas generaron un clima de opinión en el que se culpó a las transferencias de recursos como el factor que había disminuido la capacidad del gobierno central para superar la crisis. Paralelo a ello es cierto, también, que hubo fallas tanto en el diseño como en la aplicación del proceso, y la costumbre del gobierno central de acudir al salvamento de los niveles descentralizados ineficientes creó una dependencia financiera. Se cuestionó, entonces, la eficiencia del gasto y se consideró como insostenible el incremento del gasto social logrado con la Constitución de 1991.

Todos estos factores se conjugaron para producir una reforma del esquema de la descentralización. El Acto Legislativo 1, de 2001, cambió la Constitución en lo referente a las *competencias y recursos*, reforma que unificó las transferencias fiscales regionales y locales en una sola modalidad: el Sistema General de Participaciones (SGP). La nueva normatividad establece que un límite al crecimiento del SGP, el cual será “el promedio de variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro años anteriores”¹⁶. La asignación de

¹⁶ La nueva disposición constitucional establece que, previamente a la distribución de SGP por sectores, se hagan los descuentos generales, que son los mismos que tenía la Ley 60 de 1993, se dé un porcentaje para las poblaciones indígenas y las ribereñas del río de La Magdalena.

transferencias responde a criterios diferentes según el sector: “a) para la educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y equidad; b) para otros sectores: población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y pobreza relativa”.

Reglas para educación. Un avance importante es el propósito de optar por subfondos diferenciados por finalidad, de manera que los incentivos queden claros a los departamentos y municipios. El mayor porcentaje de recursos se distribuye *por eficiencia*, buscando llegar al costo promedio por alumno; se espera que, al final de la transición, éste sea el único criterio de eficiencia. Inicialmente se toman unas tipologías que buscan respetar el costo histórico, pero introduciendo factores de cambio hacia el costo unitario; se separa una parte *para calidad* que, en el año 2003, fue poco menos del uno por mil del presupuesto total, y finalmente lo que reste se distribuye por equidad dando preferencia a los municipios más pobres.

Reglas para salud. La distribución para salud será completamente por capitación. El crecimiento de las SGP por encima de la inflación se destinará a *ampliar* el sistema, tomando como criterio la población no cubierta. También se podrá ampliar con recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA).¹⁷

El proceso de descentralización ha presentado otras dificultades. En primer lugar, se dieron problemas financieros en el sistema general de descentralización:¹⁸ (i) El *déficit de las entidades territoriales* es hoy más alto que al comienzo de los noventa, hay un endeudamiento indeseable en más del 70% de los municipios; los recursos transferidos son más del 6% del PIB, 50% de los ingresos corrientes de la nación;¹⁹ (ii) *disminución de la participación de los ingresos propios*, como fuente de financiación, en los municipios menores de 20 mil habitantes, en tanto que aumentó más el ingreso tributario per cápita que el gasto de funcionamiento, en los mayores de 500 mil habitantes; más que pereza fiscal refleja un problema estructural de la institucionalidad de impuestos;²⁰ (iii) *aumentó el endeudamiento* cuyo pago se puede transferir

¹⁷ Los fondos provienen de un sobre costo de 1% a la cuota de quienes pagan régimen contributivo, y de las personas que ganan más de cuatro salarios mínimos (art. 7 de la Ley 797 de 2003).

¹⁸ DNP, Dirección de Desarrollo Territorial. Evaluación de la descentralización municipal. Tomo 2. Se consolidó la estabilidad fiscal de los municipios durante los años noventa. Juan Gonzalo Zapata y Olga Lucía Acosta pg 189. Bogotá 2002.

¹⁹ Para 1999, sí se suma 1% del PIB, que son regalías y medio punto de co-financiación.

al mandatario siguiente o al nivel nacional (Echevarría, 2000); se produjo desahorro en los municipios menores de 100 mil –a menor tamaño mayor desahorro–, y el efecto fue un crecimiento acelerado del endeudamiento, que los bancos comerciales propiciaron con la esperanza del salvamento del gobierno nacional; (iv) *una creciente deuda pensional sin reservas adecuadas para enfrentarlas*, lo cual es una amenaza futura. Un estudio comparativo de seis países (Dillinger, Perry y Webb, 2001) encuentra que el origen principal del problema lo constituyen las transferencias automáticas, porque el gasto crece sin que lo haga la base impositiva local.

CUADRO N° 2
LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

	Las fuerzas uribistas	Liberales	Conservadores	Polo Democrático
Transferencias de recursos	Limitar las transferencias.	Mantener las transferencias con mayor equidad. Financiar los proyectos regionales con las regalías producto de la explotación de recursos naturales.	Limitar las transferencias y exigir un esfuerzo fiscal propio.	Mantener el sistema de transferencias y fortalecer recursos propios.
Autonomía administrativa y fiscal	Aumentar la autonomía fiscal con mayor esfuerzo fiscal propio.	Profundizar la descentralización y establecer la región como división político administrativa.	La autonomía depende de la capacidad de financiación propia.	Autonomía política, administrativa y fiscal de los gobiernos locales.
Evaluación y control central	Aumentar la evaluación y control del gobierno central sobre el uso de las transferencias y la reducción del nivel nacional.			

3.2.3 La política de seguridad social

Hasta 1994, año en que se inicia la aplicación de la Ley 100 de 1993, el sistema nacional de salud y seguridad social básico era principalmente público y centralizado. El sistema actual, desde el punto de vista administrativo, es descentralizado y establece una separación de funciones: (i) la oferta de prestación de salud y seguridad

²⁰ Los impuestos de los municipios pequeños pasaron de 0,9 a 1,6% del PIB.

busca ser principalmente privada, mediante Instituciones Prestadoras de Salud (IPS); (ii) el acceso se logra a través de un sistema universal de aseguramiento que se basa en contribuciones, para quien pueda pagarlas, y en subsidios, para los grupos de población pobre;²¹ (iii) para poner en marcha el aseguramiento, se crearon Empresas Promotoras de Salud (EPS) para manejar el aseguramiento contributivo, y Aseguradoras de Régimen Subsidiado (ARS) para gerenciar los subsidios; (iv) el Estado conserva las funciones de regulación, evaluación de la calidad y control.

El sistema de salud es parte de los programas de lucha contra la pobreza, no sólo por el acceso universal a la salud, sino por instrumentos específicamente diseñados para favorecer a los más pobres. Técnicamente el sistema colombiano corresponde a un modelo de competencia regulada, pero mantiene un carácter de *solidaridad*, al establecer un aporte adicional de quienes ganan más de dieciséis salarios mínimos mensuales.²² El 50% de lo producido va al FOSYGA y el 50% restante, a la cuenta de subsistencia que creó la ley. Estos fondos reemplazan la suma que el Estado aportaba, según la ley 100, para subsidiar hasta un 50% del aporte a los trabajadores que no podían pagarlo. El fondo de garantía de pensión mínima se cambia en la edad y el tiempo de cotización, pero se mantiene el principio de subsidiar el faltante de los aportes por ahorro individual, para personas que alcanzan a tener pensiones de un salario mínimo.

En relación con los problemas financieros del sector de la salud y seguridad social, es necesario decir que aunque ha tenido avances significativos, su costo por persona atendida subió notablemente. Todavía en 2004, no se había logrado que la financiación de los hospitales públicos sea reemplazada por una financiación a la demanda, debido a que se mantuvo el régimen salarial público. No todos los hospitales públicos (con subsidios de oferta) se han convertido en Empresas Sociales del Estado (ESES), que se financian principalmente por prestación directa de servicios. En febrero de 2003, se produjo la fusión de los Ministerios de Salud y de Trabajo en un solo Ministerio de Protección Social, con lo cual se hizo protocolar la adopción de una política social basada en el manejo social del riesgo.²³

²¹ El carácter de pobreza se determina por la aplicación de un Sistema de Selección de Beneficiarios de Subsidios (SISBEN).

²² De 0,2%, entre 16 y 17 salarios, de 0,4% entre 18 a 19, de 0,6% entre 19 a 20, y de 0,8% para superiores a 20. Ley 797 de 2003.

Un paso en la política de seguridad social fue la creación de la Red de Apoyo Social que, además de ser un mecanismo para atender a los más pobres, fue una oportunidad para reflexionar sobre la necesidad de desarrollar el *esquema de manejo social del riesgo*, como un puente más entre la acumulación económica y el desarrollo social. Esta reflexión ha permitido una redefinición en el manejo de lo público (Sarmiento, 2005). Dos sectores, tradicionalmente considerados de oferta estatal, han sido afectados por esta nueva forma de entender la gestión privada de lo público: el sector de la salud y el sector de la vivienda. El resultado ha sido la ampliación de la intervención privada en la oferta del servicio de salud, como negocio competitivo, y la expansión del aseguramiento estatal subsidiado. Sin embargo, no ha sido acompañado de un fortalecimiento de los mecanismos estatales de orientación, evaluación de calidad y supervisión.

El avance más importante de subsidios condicionados ha sido la simplificación de la operación. Se ha podido demostrar que si el subsidio en dinero se acompaña de capacitación y se condiciona adecuadamente, puede tener muy buenos resultados a un costo de funcionamiento comparativamente más bajo que las alternativas existentes.

En relación con estos programas queda en evidencia un aspecto importante, que es la posibilidad de mantener centralizados los programas que tienen por finalidad el gasto compensatorio con propósitos de equidad. La descentralización de la distribución –cuya operación final dejan en manos de gobernadores y alcaldes– puede ser menos eficaz desde el punto de vista de los costos, que la asignación y distribución directa desde el centro, siempre y cuando las reglas estén suficientemente desarrolladas y los procedimientos sean transparentes.

²³ La orientación del manejo social del riesgo ya se había iniciado con el diseño y la creación de la Red de Apoyo Social, que fue diseñada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) entre 1999 y 2002, con el apoyo conceptual y financiero del BID y el Banco Mundial, y adoptado como política de Estado.

CUADRO N° 3
LA POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL

	Las fuerzas uribistas	Liberales	Conservadores ²⁴	Polo Democrático
Sistemas de protección social	<p>Reforma de las pensiones.</p> <p>Aumentar la edad de jubilación y el tiempo de cotización.</p> <p>Acabar los regímenes especiales con privilegios pensionales.</p>	<p>Ampliación de cobertura en salud, pensiones, etc.</p> <p>Creación del seguro de desempleo.</p> <p>Fortalecimiento de la asistencia social</p>	<p>Ampliación de cobertura en salud, pensión mínima.</p> <p>Paternalismo del estado selectivo y decreciente.</p>	<p>Luchar contra el hambre.</p> <p>Lograr seguridad alimentaria a través de la reforma agraria.</p>
Sistemas de subsidios para los más pobres	Atender a las familias identificadas como más pobres con subsidios condicionados en dinero y ampliar las coberturas.			

3.2.4 La política laboral: las reformas a las prestaciones sociales y su efecto

Las reformas de los noventa han producido la redefinición de los acuerdos entre el Estado, los empresarios y la clase obrera, que sirvieron de base al modelo de industrialización en las primeras etapas de sustitución de importaciones e hicieron posible el desarrollo del mercado nacional. Dichos acuerdos, así hayan sido precarios, garantizaron a la clase obrera unas mínimas condiciones de vida, unos derechos y una estabilidad laboral.

Sin embargo, la dinámica de las relaciones entre el Estado, los empresarios y trabajadores empieza a transformarse desde la década de los ochenta y, más claramente, desde comienzos de los noventa. El proceso de globalización, los efectos del cambio tecnológico en la producción, y la aceleración del modelo de crecimiento hacia afuera y de internacionalización de la economía, exigen la flexibilización del

²⁴ El Partido Conservador está comprometido en la actualidad con los programas del presidente Uribe. Su pensamiento tradicional se expresa en la afirmación de Nicolás Gómez Dávila, que es recogido por pensadores y documentos oficiales del partido: “justicia social es el término para reclamar cualquier cosa a la que no tenemos derecho”. Lo que se pone en el cuadro es tomado de la agenda social presentada por el director actual, Carlos Holguín Sardi, en diciembre de 2004.

mercado de trabajo y de las relaciones laborales en las empresas. La forma como se realizó este cambio afectó la estabilidad en los puestos de trabajo, cambió los sistemas de remuneración laboral con base en prestaciones y beneficios fijos, y orientados a la búsqueda de bienestar de los trabajadores, para reemplazarlos por esquemas donde las prestaciones están a cargo de operadores de mercado diferentes a las empresas que contratan. En consecuencia, el contrato a término indefinido deja de ser la forma principal de contratación.

A estas nuevas condiciones económicas y laborales responde el gobierno de César Gaviria y los legisladores de comienzos de la década de los noventa con la ley 50 de 1990, que buscaba flexibilizar el mercado de trabajo. Esta ley eliminó la retroactividad del derecho de cesantía, flexibilizó el contrato de trabajo, e introdujo la posibilidad de pagar un salario integral (que exime a las empresas de responsabilidades laborales posteriores) a partir de cierto monto (Arenas, 1991). La ley 100, del mismo año, modificó el sistema de seguridad social para ampliar su cobertura pero, también, para privatizarlo e introducirle mecanismos de mercado en el ofrecimiento de los servicios de pensiones de jubilación y de salud. Los argumentos de los tomadores de decisiones de ese entonces, se basaban en que la vieja legislación laboral era demasiado rígida e impedía la flexibilidad necesaria para que las empresas pudieran responder a una economía más abierta y competitiva, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional. En síntesis, la legislación laboral pasó de ser un instrumento de protección al trabajador a ser un mecanismo de regulación del mercado laboral, de una manera más acorde con las necesidades de las empresas. Desde comienzos de 2000, y con el propósito de enfrentar la crisis económica que atraviesa el país desde finales de los años noventa, el gobierno y el sector empresarial se han propuesto flexibilizar la legislación laboral aún más, para permitir el pago del salario mínimo sin prestaciones sociales, la eliminación del pago de horas extras y del recargo en el pago del trabajo nocturno, entre otros. También han propuesto suprimir las llamadas contribuciones “parafiscales” que pesan sobre el pago de los salarios, tales como los porcentajes para el Instituto de Bienestar Familiar y para el Sistema Nacional de Capacitación Laboral.

El resultado de todo esto es la pérdida de influencia de la clase obrera, en general, y del sindicalismo, en particular, en la política y la economía nacionales, especialmente en lo que se refiere a la capacidad para mantener sus condiciones de vida y su

estabilidad en el empleo. Se trata de un menor poder en relación con la orientación de la política social, la administración de las empresas, el entorno laboral y los procesos productivos. El sindicalismo ha dejado de ser un interlocutor importante ante el Estado y los empresarios. Los sindicatos y las grandes centrales obreras (la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, y la Confederación General de Trabajadores Democráticos, CGTD) no están preparados ni han tenido la fuerza suficiente para oponerse eficazmente a los mencionados procesos de reestructuración y ofrecer alternativas viables.

Aunque en Colombia la tasa de sindicalización ha sido tradicionalmente baja, la creciente informalización de las relaciones laborales, la flexibilización de la legislación y el mercado de trabajo, la privatización del Estado y el desmonte de las políticas sociales, han agudizado aún más esta tendencia. Mientras que en 1970 el porcentaje de la población económicamente activa que estaba sindicalizada era de 16%, en 1984 descendió a 8,24%, en 1990 a 7,9% y en 1994 cayó al 7,7% (Archila, 1995). A pesar de esta debilidad, las centrales obreras y los sindicatos más fuertes (los de trabajadores estatales, maestros y trabajadores petroleros) realizaron 41 huelgas generales entre 1997 y 1999, en protesta contra la política económica y social de los gobiernos (Cambio, agosto 30, 1999: 24). La huelga realizada en 1999 no sólo involucró a los trabajadores sino también a otros sectores sociales, tales como los deudores del sistema de financiación de vivienda, los transportadores, los campesinos, los cultivadores de arroz y los empleados bancarios, entre otros.

No obstante, estas protestas no han tenido la fuerza suficiente para modificar la política económica y social del gobierno, o para poner a los trabajadores y a los sectores populares en una mejor posición de negociación en el proceso de reestructuración neoliberal. Ello ha conducido a los trabajadores y al sindicalismo organizado a buscar la participación política directa, a través de la acción partidista y parlamentaria. Así, para las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2002, el movimiento obrero y otros sectores sociales de izquierda organizaron el Frente Social y Político, cuya principal figura fue Luís Eduardo Garzón, el anterior líder y presidente de la CUT. En un año de existencia, dicho movimiento logró un éxito sin precedentes para la izquierda en las elecciones parlamentarias de marzo de 2002, pues su candidato al Congreso, el ex magistrado de la Corte Constitucional, Carlos Gaviria, obtuvo una de las más altas votaciones (116 062 votos). Para las elecciones

presidenciales, el Frente Social y Político se convirtió en el Polo Democrático Independiente, coalición del Frente Social y Político con otras fuerzas sociales y partidos de izquierda. Su candidato presidencial, Luís Eduardo Garzón, obtuvo el respaldo de los principales parlamentarios independientes y de la izquierda. Ello le significó a Garzón una votación de un poco más del 6% (680 245 votos) en las elecciones presidenciales de 2002. Si bien esta votación fue inferior a las expectativas, su movimiento político se perfila, hacia el futuro, como una importante fuerza política socialdemócrata, con posibilidades de constituirse en una alternativa al neoliberalismo imperante en el país desde la década de los noventas.

Las reformas laborales se han concentrado en flexibilizar el mercado, por medio de la reducción de los costos de despido y facilitar la contratación de trabajo temporal. La flexibilización que en 1990 no produjo los efectos esperados, se complementa en el año 2002 (ley 789) con la misma finalidad de flexibilización con una estrategia similar de reducción de costos, a través de variaciones al horario de trabajo y a las sanciones por despido injustificado (Farne, 2004).

CUADRO N° 4
LA POLÍTICA LABORAL

	Las fuerzas uribistas	Liberales	Conservadores ²⁵	Polo Democrático
Mercado de trabajo	Flexibilización y desregulación del mercado de trabajo (indemnización por despidos, jornadas y salario mínimo, acabar con los contratos a término indefinido).	Rechazo a la flexibilización laboral y promoción de la formalización de la relación laboral. Separar el Ministerio de trabajo.	Apoyo a la flexibilización laboral.	Rechazo a la flexibilización laboral.

²⁵ “Pensando más en los desempleados que en los empleados, el partido apoyó la reforma laboral para que se flexibilizara la legislación, a fin de darle más competitividad al país y generar más empleo y apoyo a la meritocracia en la provisión de cargos públicos; como herramienta para combatir el clientelismo, sin dejar por ello de reclamar el legítimo derecho de las fuerzas políticas comprometidas con un programa de gobierno a ejecutar y desarrollar dicho programa con sus figuras y con sus gentes.” Carlos Holguín Sardi, Presidente del Directorio Nacional Conservador.

3.2.5 Las reformas a la administración de justicia

Un rasgo de la debilidad del Estado colombiano, además de su incapacidad para integrar el territorio, es su incapacidad para administrar justicia y proveer seguridad a los ciudadanos. La capacidad del sistema de administración de justicia colombiano para resolver los conflictos entre los ciudadanos es muy baja. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, en 1994, la tasa de impunidad era del 97%: mientras los jueces penales producían solamente 15 sentencias por año, para dicho año había cerca de 2 millones de procesos penales y 1 millón 800 mil procesos civiles pendientes de solución (Montenegro, 1994: 38). Para el mismo año, existían en el país 196 policías por cada 100 000 habitantes, mientras que países más pequeños, como Uruguay y Perú, tenían 767 y 350, respectivamente (Montenegro, 1994: 41). Por dicha razón, en Colombia, los conflictos sociales son resueltos al margen de las instituciones públicas, lo cual, a su vez, es la principal causa del surgimiento de expresiones “parainstitucionales” de poder y de resolución de conflictos. En este sentido, la solución de la crisis política pasa por la necesidad de fortalecer el Estado, lo que implica la constitución de su monopolio sobre el uso de la fuerza y el incremento de su autonomía frente a los distintos actores sociales y políticos.

El Estado colombiano ha sido históricamente débil; en las últimas décadas ha sufrido un deterioro tal que no se encuentra en condiciones de proporcionar, adecuadamente, seguridad a sus ciudadanos. Esta situación se ha traducido en violencia y anomia, en la incapacidad de las autoridades públicas para garantizar hasta los más elementales derechos ciudadanos y en la degradación con que la sociedad colombiana asume la diversidad, el desacuerdo y la exigencia de sus derechos.

Por tal razón, en las últimas dos décadas se ha introducido, sin mucho éxito, una serie de reformas en materia de administración de justicia, tales como la informatización y descongestión de los juzgados, la organización de la carrera judicial, la adopción del principio de la oralidad en los procesos penales, la tecnificación y profesionalización de los organismos de investigación criminal, la adecuación y descongestión de las cárceles, entre otras. Pero fue la Asamblea Constituyente de 1991 la que adoptó una reforma un poco más profunda de la estructura de la rama judicial, mediante la creación de nuevas instituciones como el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General y la adopción del sistema acusatorio en materia criminal, y la creación de la Corte Constitucional.

La administración de la rama judicial se le asignó al Consejo Superior de la Judicatura. En el pasado, esta función correspondía al Ministerio de Justicia, en cuyo cumplimiento era bastante ineficiente. Además de elaborar y ejecutar el presupuesto de la rama judicial, dicho consejo debe controlar el desempeño de las oficinas judiciales. Con la adopción del sistema acusatorio, se le quita a los jueces la función de investigación de los delitos y se le entrega a la Fiscalía General, cuyas actuaciones se rigen más por los criterios técnicos de la investigación criminal, que por el formalismo procedimental de la función de juzgamiento. Al respecto, un analista señalaba que la investigación de los delitos se había atribuido en Colombia erróneamente a los jueces, lo cual era incompatible con la naturaleza de su función, pues éstos no están capacitados para investigar los hechos sino para analizarlos en derecho (Giraldo, 1993). Con esta separación técnica de funciones, se esperaba lograr un incremento significativo en la eficacia de la justicia en materia penal y una reducción notable de la impunidad.

Parte de la violencia que vive la sociedad colombiana se genera en las disputas económicas y sociales entre los ciudadanos, por la imposibilidad de tramitar institucionalmente sus desacuerdos y conflictos, debida la congestión de los juzgados en asuntos civiles, comerciales y familiares, y a las dificultades de acceso. Por lo tanto, la eficacia de la administración de justicia en materias civiles y comerciales, se ha buscado también mediante la participación directa de los ciudadanos en la solución de los conflictos, a través de la institucionalización de mecanismos extrajudiciales de más fácil acceso, tales como la conciliación, los tribunales de arbitramento y los jueces de paz elegidos por la comunidad. De esta manera, se busca que sólo lleguen a los jueces aquellos conflictos a los cuales la comunidad no les ha encontrado solución. Ello porque, según un experto, la congestión de los juzgados se debe, en parte, al progresivo proceso de judicialización de todo conflicto entre los ciudadanos, independientemente de su trascendencia o del grado de alteración que suscite en la comunidad (Giraldo, 1993). De esta manera, la legitimidad del Estado requiere la solución de su ineficacia en la administración de justicia, y ésta, a su vez, necesita la participación de la comunidad en la solución de sus conflictos, dentro de marcos institucionales.

Sin embargo, la población más pobre es la que tiene mayores dificultades para acceder a la administración de justicia. A pesar que desde 1970 se establecieron

mecanismos para facilitar el acceso, tales como los consultorios jurídicos de las universidades, el amparo de pobreza y la recientemente creada defensoría pública, no se ha logrado un verdadero acceso de todos los sectores de la población a los beneficios de la justicia. Aún subsisten grandes obstáculos económicos asociados a los costos de abogado y del derecho a la defensa, a los factores regionales, culturales y de educación.

Finalmente, es necesario mencionar que el gobierno del Presidente Álvaro Uribe presentó un proyecto de reforma a la estructura de la administración de justicia, establecida en la Constitución de 1991, que intenta disminuir la autonomía de la rama judicial. Uno de los puntos más críticos de la reforma es la propuesta de limitar los alcances de la acción de tutela, que ha sido una herramienta a favor de los derechos socioeconómicos de los más pobres. Ésta ampararía únicamente los derechos fundamentales y se excluirían los derechos sociales, económicos y culturales, los colectivos y los del medio ambiente. También se propone reducir algunas funciones de la Corte Constitucional en relación con la tutela y el control constitucional, y eliminar el Consejo Superior de la Judicatura; en reemplazo de este último se crearía un ente administrativo, especial para el manejo del presupuesto y dependiente del gobierno. Sin embargo, con ello se reviviría la injerencia de la rama ejecutiva en el manejo de la rama judicial, cuya independencia es uno de los logros de la Constitución de 1991.

Según Fernando Londoño, primer Ministro del Interior del primer gobierno de Uribe, la reforma se debe a la necesidad de tener una justicia más ágil y menos polémica, habida cuenta de las controversias que han generado las decisiones de la Corte Constitucional en relación con el amparo de los derechos socioeconómicos de los ciudadanos. Por su parte, los magistrados de las Altas Cortes Judiciales se han opuesto radicalmente a limitar los alcances de la acción de tutela, las facultades para ejercer el control constitucional de las leyes, y a la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura; para ellos, el proyecto acaba con los mecanismos de protección de los derechos constitucionales, según advirtieron. A su juicio, aunque es necesario imprimir algunas reformas al funcionamiento del Consejo Superior y al manejo de la acción de tutela, las dos creaciones de la Carta Política de 1991 deben mantener su esencia actual.

A su turno, el senador Darío Martínez, liberal uribista, afirmó que "en Colombia no hay poderes absolutos, no hay instituciones infalibles ni tampoco intocables. Nosotros ejercemos el poder constituyente de reformar la Constitución y podemos hasta acabar con la Corte Constitucional, aunque de eso no se trata", pero "hay un desbordamiento de la Corte y el Congreso tiene que ponerle orden (...). Si bien hay que preservar los derechos fundamentales, la tutela debe ser reformada en aras de la seguridad jurídica" (El País-Cali, agosto 1 de 2003).

CUADRO N° 5
LA POLÍTICA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

	Las fuerzas uribistas	Liberales	Conservadores	Polo Democrático
Estructura de la administración de justicia	Suprimir el Consejo Superior de la Judicatura y reformar las funciones de la Corte Constitucional.	Extender la carrera judicial a la Fiscalía y a los Magistrados de las altas Cortes. Reformar el Consejo Superior de la Judicatura. Separar el Ministerio de Justicia y del Interior.	Suprimir el Consejo Superior de la Judicatura y reformar las funciones de la Corte Constitucional.	Mantener las funciones de la Corte Constitucional y el Consejo Superior de Judicatura, pero suprimir sus salas departamentales.
Eficacia de la administración de Justicia	Agilidad y oportunidad. Tecnificación de investigación y oralidad en el juzgamiento. El Polo quiere fortalecer la conciliación en equidad.			
Acción de tutela de los derechos fundamentales	Reducir el alcance de la acción de tutela.	Mantener la estructura de la Constitución del 1991.	Reducir el alcance de la acción de tutela.	Mantener la tutela y la estructura de la Constitución de 1991.

3.3 Consensos y disensos

De los pronunciamientos generales de los partidos se desprende un consenso básico de política en cuanto a la necesidad de crecer, distribuir mejor la riqueza, reducir la pobreza y poner fin al conflicto armado.

CUADRO N° 6

CONSENSOS ENTRE LAS FUERZAS POLÍTICAS EN SEIS ÁREAS DE REFORMA POLÍTICA

	Enfoque hacia la pobreza	Descentralización	Seguridad social	Política laboral	Administración de justicia	Política tributaria
Las fuerzas uribistas	Disminuirla principalmente con crecimiento económico y redireccionando el volumen actual de subsidios.	Aumentar la autonomía fiscal con mayor esfuerzo fiscal propio.	Reforma del sistema de pensiones. Reducir regímenes especiales. Privatizar el seguro social.	Flexibilización y desregulación del mercado laboral.	Suprimir el Consejo Superior de la Judicatura y reformar las funciones de la Corte Constitucional.	Impuestos indirectos, aun a la canasta básica, y disminución de impuestos a la renta.
Liberales	Crecimiento con distribución, reforma agraria y oferta estatal para los servicios básicos.	Mantener las transferencias.	Ampliación de cobertura en salud. Seguro de desempleo. No privatización.	Rechazo a la flexibilización laboral.	Mantener la tutela y estructura de la Constitución de 1991.	Ampliación de los impuestos directos, no impuestos a la canasta básica.
Conservadores	Crecimiento y no limitación a los derechos de propiedad.	Aumentar la autonomía fiscal con mayor esfuerzo fiscal propio.	Privatización del gasto. Pensión mínima.	Flexibilización del mercado laboral.	Suprimir el Consejo Superior de la Judicatura y reformar las funciones de la Corte Constitucional.	Impuestos indirectos, aun a la canasta básica, y disminución de impuestos a la renta.
Polo Democrático	Intervención estatal, reforma agraria, seguridad alimentaria, y democratización de la propiedad.	Mantener las transferencias.	Seguridad alimentaria con reforma agraria.	Rechazo a la flexibilización laboral.	Mantener la tutela y estructura de la Constitución de 1991.	Ampliación de los impuestos directos, no impuestos a la canasta básica y tributación a la propiedad raíz.
Consenso de todos		Aumentar la evaluación y control del gobierno central sobre el uso de las transferencias y la reducción del nivel nacional.	Atender a las familias identificadas como más pobres con subsidios condicionados en dinero, y ampliación de las coberturas.		Agilidad y oportunidad. Tecnificación de investigación y oralidad en el juzgamiento. El Polo quiere fortalecer la conciliación en equidad.	Ampliación de los impuestos directos, no impuestos a la canasta básica y tributación a la propiedad raíz.

4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PRO-POBRES

A continuación, se presenta algunos factores que generan un papel más activo de las instituciones del sistema político en las tareas de atención, diagnóstico y gestión de las actividades necesarias para reducir la pobreza, así como también aquellos factores que obstaculizan dicho propósito.

4.1 Factores que facilitan la lucha contra la pobreza

4.1.1 Los esfuerzos para mejorar la participación política

En el punto 2.2 se señalaba que una de las transformaciones más importantes del sistema político colombiano, en los noventa, fue la ampliación de la representación y la participación política de las minorías y de las fuerzas sociales excluidas por el régimen bipartidista. La participación política incluyente es una de las condiciones necesarias para mejorar la distribución y el ingreso, y para reducir la pobreza. Las instituciones económicas importan, pero también importa la naturaleza del sistema político en que ellas están inmersas. En sociedades como la colombiana, caracterizadas por la discriminación y la desigualdad endémicas, es casi imposible lograr la estabilidad social en el largo plazo a menos que las instituciones políticas den participación y capacidad de decisión a los excluidos. La reducción de los efectos indeseables del proceso económico, como la inequidad y la pobreza, dependen de la estructura del poder político de la sociedad. Por lo tanto, el crecimiento económico sólo tiende a reducir la pobreza en la medida en que los sectores más pobres y excluidos de la población tengan suficiente poder político y acceso a los activos físicos y humanos, y a las instituciones decisorias, que les permitan beneficiarse del desarrollo y corregir la inequidad. En relación con este aspecto, como se dijo anteriormente, la reforma constitucional de 1991, que estableció la representación política de los indígenas en el Congreso de la República y la ley 581 de 2000, que estableció una cuota del 30% para la participación de la mujer en los cargos directivos de la administración pública, han sido pasos significativos hacia la inclusión. Sin embargo, es demasiado pronto para evaluar su impacto en términos de equidad socioeconómica, ya que ésta también depende de factores estructurales.

A pesar de que la Constitución de 1991 creó espacios institucionales para la participación de las minorías étnicas –en especial de los indígenas–, flexibilizó las condiciones para crear partidos y movimientos políticos, creó mecanismos para la participación comunitaria –especialmente en el desarrollo local y en la planeación del desarrollo económico–, lo cierto es que aún falta mucho por mejorar. Si bien el espíritu de la Constitución es el de profundizar la democracia participativa, en la práctica su funcionamiento se ha dificultado por los excesivos requisitos que no la hacen fácilmente accesible a los ciudadanos; éstos desconocen su funcionamiento por falta de pedagogía ciudadana y, en muchas ocasiones, los mecanismos de participación son permeados por el clientelismo bipartidista. No obstante, el balance no es del todo negativo, ya que según los analistas “la institucionalización de la participación ciudadana cambió las coordenadas de las relaciones políticas en la vida municipal. Aunque se registran cada vez más experiencias exitosas de incidencia de los ciudadanos en la definición de políticas públicas, la participación no ha logrado un impacto fuerte –como se esperaba, al menos– sobre la planeación y ejecución de dichas políticas. Ha sido más bien en el terreno del control social donde se observan los resultados más halagadores: los procesos de seguimiento a la contratación y ejecución del gasto han contribuido de manera indirecta a la obtención de mejores resultados en la gestión pública” (Velásquez y González, 2003: 26).

Finalmente, la actividad de los grupos armados y la persistencia del conflicto han debilitado y destruido organizaciones de base social que, con su participación, hubieran podido incidir en el mejoramiento de sus condiciones de vida, y que han impedido u obstaculizado la gestión de los gobiernos locales. “Entre 1998 y 2002 fueron secuestrados 17 alcaldes, amenazados 554 y asesinados 54 (...) La guerra ha obligado a los líderes a desarrollar un trabajo de bajo perfil para evitar ponerse en la mira de los grupos armados. Así la violencia ha sido un obstáculo para la participación, le ha generado altos costos y, sobre todo, ha impedido la emergencia de nuevos liderazgos” (Velásquez y González, 2003: 19).

4.1.2 La redefinición de las reglas para la asignación de los recursos públicos: incentivos y desincentivos para la equidad

El efecto combinado de las reformas políticas y económicas que experimentó la sociedad colombiana en los noventa, ha dificultado la posibilidad de llegar a un consenso sobre una asignación más equitativa de los recursos públicos. En la realización de dicha asignación chocan entre sí los principios que genera el funcionamiento de un mercado insuficientemente regulado, de un lado, y los de un Estado muy pequeño para el manejo de los bienes públicos, pero demasiado grande para las funciones subsidiarias, por el otro. Estas dos lógicas de la política pública han avanzado paralelamente desde 1991, lo cual ha dificultado la posibilidad de hacer alianzas políticas para lograr una forma convergente de orden social. Esto ha generado una confrontación entre dos concepciones de la acción estatal: servicios directamente prestados por el Estado y servicios prestados por los particulares con subsidios que incentiven la atención a los más pobres. Esta confrontación ha tenido una dinámica contradictoria: al mismo tiempo que se promueven reformas políticas que buscan condiciones favorables para un proceso de democratización e integración de la sociedad, sin tener en cuenta las restricciones y la factibilidad financiera; se dan unas reformas económicas que, por poner excesivo énfasis en el equilibrio fiscal y financiero del Estado, han reducido dicha posibilidad y han permitido procesos sociales excluyentes, tales como la privatización de funciones estatales, el aumento del desempleo, y la reducción del gasto público social, etc.

Uno de los principales factores que facilitan la lucha contra la pobreza es el carácter social del nuevo marco constitucional colombiano. Hasta 1990, la política social había sido siempre la primera prioridad en el discurso y la última en la práctica; puesto que no se traducían en recursos financieros adicionales que la hicieran viable, dependía principalmente de las rentas con destinación específica. Con la introducción del Estado social de derecho, la nueva Constitución estableció que el gasto social no debía ser un residuo de la política económica, sino la principal obligación del Estado. En muchas de sus normas se nota una clara intención de orientar el gasto público para garantizar a los ciudadanos, especialmente a los estratos de ingresos más bajos, el efectivo disfrute de los derechos socioeconómicos. Así, entre las normas más controvertidas por los equipos económicos del gobierno, están los artículos 356 y 357, que incrementaron una serie de transferencias de recursos del presupuesto nacional a los departamentos y municipios, para atender las necesidades básicas, de educación y salud de sus habitantes más pobres.

4.1.3 *La Corte Constitucional*

Otra de las principales instituciones del Estado social de derecho es la Corte Constitucional. La Constitución de 1991 le asignó a la Corte el control constitucional, pero junto a esta función ésta cumplía una aún más importante: se constituyó como el tribunal supremo de los derechos socioeconómicos de los ciudadanos. Esta función la ejerce a través de la revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela, que es el instrumento para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos fundamentales ante la autoridad que los desconozca. La creación de la Corte Constitucional alteró el tradicional balance de poder entre las distintas instituciones estatales y dio origen a una nueva configuración del sistema político. Ello explica las confrontaciones que se han producido en la última década entre las distintas instituciones del Estado, y especialmente entre dicha Corte y el Banco de la República y los funcionarios del equipo económico del gobierno. Debido a sus decisiones, la Corte Constitucional se ha convertido en el símbolo de la búsqueda de la justicia social, y por eso ha cumplido un papel fundamental en la relegitimación del Estado. Desde sus comienzos, la Corte ha sido muy clara en señalar la importancia normativa y política de la nueva definición del Estado como un Estado social de derecho. En una decisión de 1992, esta entidad afirmó que “el Estado social no es una mera fórmula retórica sino que implica una gran responsabilidad de los jueces en el reconocimiento de los derechos constitucionales y sociales de los ciudadanos” (Uprimny, 2001).

Esta función de garante de los derechos fundamentales, no sólo en el campo político, sino en el social y el económico, le ha valido a la Corte Constitucional la acusación de ser demasiado “política”, y de usurpar funciones legislativas y ejecutivas de diseño de política económica (Kalmanovitz, 2001; Clavijo, 2001). Sin embargo, sus decisiones adquieren un marcado carácter político dado el contexto colombiano de profunda desigualdad social. Este matiz político de las decisiones judiciales se deriva también del lugar que la Constitución de 1991 le atribuyó en el sistema político, el cual la pone en relación directa con los conflictos sociales y económicos no resueltos en las instancias de decisión política, debido a deficiencias en la representación, a la falta de voluntad de la clase dirigente y a la debilidad de la sociedad civil. Por lo tanto, la Corte Constitucional ha sido la institución del Estado que simboliza el espíritu de democratización y equidad que animó la constelación de fuerzas progresistas que impulsaron el movimiento constituyente. Desde este punto de

vista, ha tratado de mantener abiertas las posibilidades institucionales y legales de reforma social y participación política efectiva de las minorías y de los menos aventajados socialmente.

En su función de preservar el carácter social de la Constitución de 1991, la Corte Constitucional ha proferido una serie de polémicos fallos, entre los cuales se cuentan: a) la obligación de que el Banco de la República incluya entre sus objetivos el velar por la producción y el empleo, y no sólo por la política monetaria y la reducción de la inflación, como lo había venido haciendo hasta ahora; b) la modificación del sistema hipotecario y el control permanente de las tasas de interés de los préstamos de vivienda, con el fin de garantizar el derecho a la misma; c) la prohibición del cobro de los llamados bonos para que un escolar pueda ser admitido en ciertos colegios privados; d) la igualdad en los salarios en el sector público y privado y la indexación del salario mínimo y del salario de los funcionarios públicos; y e) la cobertura, por parte del sistema de salud, de las llamadas “enfermedades catastróficas”, las cuales acarrean un elevado costo para quien las padece.

Estas decisiones, según sus críticos, se oponen a la plena vigencia de las “leyes del mercado” (Kalmanovitz, 2001; Clavijo, 2001). Por ello, muchas de estas decisiones en asuntos económicos y fiscales han sido rechazadas por el equipo económico del gobierno, la Junta Directiva del Banco de la República, los economistas de los *thinks tanks* que asesoran al gobierno en materia económica, el sector financiero y algunos miembros del sector empresarial. Por el contrario, sí han encontrado respaldo entre las minorías, la clase obrera y la clase media.

Las decisiones de la Corte Constitucional trascienden el ámbito de lo jurídico, sobrepasan la lógica del mercado y tienen efectos políticos y económicos, puesto que al reconocer o asignar derechos desde una perspectiva de democracia social alteran el anterior balance de poder. Así lo ha entendido ésta, quien por boca de uno de sus magistrados ha dicho que “en el país no se ha entendido aún la función que un tribunal constitucional cumple. No se he han asimilado suficientemente las decisiones. Decisiones que han sido tomadas en derecho pero que necesariamente tienen consecuencias políticas y económicas. Y no es que por esto los jueces o los magistrados de la Corte estemos arrebatando funciones a otro órgano, sino que de nuestra función se desprenden necesariamente consecuencias de este tipo. Se dice

que la Corte no debería meterse en materias económicas. Pero resulta que la legislación económica no está sustraída del control que la Corte debe ejercer sobre todas las leyes, sean del tema que sean. La decisión, claro, produce efectos económicos. Y a veces esos efectos económicos pueden traer problemas” (Gaviria y Uprimny, 2000: 10).

4.2 Obstáculos resultantes del sistema de partidos y el sistema electoral

4.2.1 *El clientelismo*

El clientelismo ha generado consecuencias negativas para una equitativa asignación de los recursos públicos y para la legitimidad del sistema político. En primer lugar, ha fomentado el aprovechamiento privado de los recursos públicos para cumplir compromisos basados en lealtades personales, obstaculizando los esfuerzos de orientación de dichos recursos hacia objetivos generales y de beneficio colectivo. En segundo lugar, las relaciones políticas, al estar basadas en lealtades personales, impiden al Estado actuar como factor de cohesión e identidad política, y limitan sus posibilidades de distribución de recursos. En tercer lugar, afecta la efectividad de la administración pública, puesto que es percibida como incapaz de proveer a la población de adecuados servicios en materias que van desde el acueducto y alcantarillado hasta la administración de justicia. La cultura clientelista imperante en los departamentos y municipios, aunada a la falta de capacidad de gestión y evaluación de calidad de los ministerios centrales, ha producido ineficiencias, corrupción y desviación de los recursos públicos, especialmente en el sector de salud.

Finalmente, el clientelismo impide una participación directa de la comunidad en la gestión del desarrollo local y nacional. Como lo afirma Velásquez y González, “con el modelo clientelista se cerraron las posibilidades de promover la organización de la comunidad como estrategia para articular sus demandas; se perdió por tanto la capacidad de concebir lo público como una esfera en la que los ciudadanos y ciudadanas pudieran intervenir en el diseño de su desarrollo, pues la definición de lo público se restringió a la transacción de ayudas y favores por lealtades políticas” (2003: 45).

4.2.2 *La ausencia de reforma agraria*

Los mayores índices de pobreza, desempleo y violencia de Colombia se presentan en el sector rural, lo cual se debe principalmente a la falta de reforma agraria y a la excesiva inequidad en la distribución de la tierra. Según un reciente informe, más de 655 mil hogares no tienen acceso a la tierra; los 2 428 propietarios más grandes del país poseen 44 millones de hectáreas, equivalentes al 53,5% de la tierra productiva del país, mientras que 2,2 millones de pequeños propietarios (el 55,6%) disponen del 1,7% de las tierras registradas catastralmente. Estos pequeños propietarios “no logran generar los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, que les permita superar la línea de pobreza” (Contraloría General de Colombia/Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, CID, 2006: 58-59).

Sin embargo, como ha señalado una autora, “Colombia es un país de colonización permanente” (Bolívar, 1999: 34); pero, en el siglo XX, ésta ha sido más el producto de la espontaneidad de poblaciones desarraigadas de sus regiones, por razones políticas o económicas, que un producto deliberado de una política de desarrollo territorial y socioeconómico del Estado y de la clase dirigente. Precisamente, esta circunstancia, unida a la falta de una reforma agraria, que en Colombia se ha venido aplazando desde 1936 por falta de voluntad política de las élites, ha generado en ella “espacios vacíos” que son caldo de cultivo para la violencia armada, pues en éstos “existe una población disponible para la apelación a la oposición armada, producida por una colonización campesina heterogénea y aluvional, donde confluyen grupos muy diferentes tanto regional como étnicamente (...) que constituyen subculturas muy diversas. Además, la presencia del Estado es reducida casi al control represivo de los conflictos y nunca se dio el monopolio del bipartidismo como forma de expresión de las luchas políticas y sociales, sino que desde comienzos del siglo XX se configura una tradición contestataria que lleva a la población a identificarse con grupos que confrontan al Estado y al bipartidismo” (González, 1997: 93).

La necesidad de realizar una reforma agraria es uno de los temas en que converge la mayoría de los partidos; sin embargo, ésta se ve obstaculizada por la falta de voluntad política de los legisladores, debido, entre otras razones, a la primacía, en las dos cámaras del Congreso, de representantes de intereses agrarios ligados a la permanencia de la estructura latifundista de tenencia de la tierra. Esta situación demuestra que, aunque en Colombia la elite ha tenido un sesudo y prudente manejo de la

política económica, no ha tenido liderazgo, claridad, ni visión de futuro para orientar el desarrollo socioeconómico del país, con el fin de lograr una sociedad más democrática y equitativa.

4.2.3 La fragmentación de los partidos y su falta de representatividad

Según algunos analistas, la exclusión política, la deficiente calidad de la función legislativa, la corrupción y el clientelismo del Parlamento colombiano y de otras instancias de representación de intereses, han afectado no sólo la legitimidad del Estado mismo, sino también el funcionamiento de la economía (Kalmanovitz, 2001). Según la teoría económica institucional (North, 1990), un elemento básico para el funcionamiento de la economía de mercado son las instituciones formales e informales, las cuales reducen la incertidumbre y, por lo tanto, los costos de información y transacción. Las instituciones orientan y regulan el comportamiento de los agentes, establecen los derechos de propiedad, facilitan la contratación, ofrecen información sobre los precios y, en general, crean un ambiente social que puede incidir favorable o desfavorablemente en el desarrollo económico. La más importante de las instituciones formales es la ley. De allí que el Parlamento y su actividad legislativa, sean esenciales en la constitución de una economía de mercado.

La Asamblea Constituyente de 1991 buscó legitimar y mejorar los canales de representación política, sin embargo, sus esfuerzos no fueron suficientes. El sistema político colombiano sigue siendo fuertemente presidencialista, a pesar de que la Constitución de 1991 fortalece la función de control político del Congreso. En la mayoría de las áreas de la política pública, la iniciativa para presentar proyectos de ley es del Ejecutivo, lo cual hace que el Congreso sea altamente dependiente del gobierno para desempeñar su función. Por otra parte, y debido al clientelismo, la inexistencia de partidos cohesionados y la consecuente primacía de los intereses personales, el Congreso colombiano es débil para representar intereses generales y probar reformas orientadas al bienestar público.

En relación con el sistema de partidos, la Asamblea Constituyente partió del diagnóstico según el cual las restricciones del sistema de representación y los efectos negativos del largo predominio del bipartidismo habían conducido a la exclusión de otras fuerzas políticas y sociales, estimulando la formación de organizaciones

políticas subversivas. Por lo tanto, se propuso abrir el sistema de representación a las fuerzas políticas excluidas por el acuerdo bipartidista. Pero, paradójicamente, su resultado fue la agudización de la fragmentación del sistema de partidos y de representación, y el incremento de la ingobernabilidad del sistema político colombiano. Aunque el propósito de erradicar la hegemonía liberal y conservadora, y de incorporar nuevas fuerzas sociales y políticas al sistema de representación del Estado, fue positivo, esto se hizo no sólo mediante el establecimiento de espacios de participación para las minorías étnicas y políticas, sino también mediante el establecimiento de una laxa normatividad para fundar partidos y movimientos políticos, y para postular candidatos a las elecciones. Debido a dichas normas constitucionales y sus desarrollos legales (Constitución Política, arts. 103, 107-108; ley 130 de 1994), el número de partidos políticos se incrementó de 8 (1990) a 80 (1998), y el de movimientos políticos aumentó a 64. Asimismo, entre los años 1986 y 1998 el número de listas inscritas para las elecciones del Senado y la Cámara pasó de 202 y 330, a 319 y 692, respectivamente (Pizarro, 2001: 102). Si bien estos nuevos movimientos o partidos han servido para incorporar a nuevos sectores sociales, tales como los indígenas, las mujeres y los grupos religiosos, el resultado de este incremento fue la atomización de las fuerzas políticas y el consiguiente incremento de la inestabilidad del sistema político, ya que es imposible la agregación de intereses, la formación de mayorías y minorías significativas, y la formación de un sólido apoyo político para el gobierno, o de una sólida oposición.

En el ámbito parlamentario y en el proceso político, en general, los partidos tradicionales y las terceras fuerzas no son hoy un instrumento de agregación de demandas e intereses colectivos, sino un instrumento de desagregación de intereses sociales. A pesar de que la mayoría de los partidos en Colombia son multiclásistas, la fragmentación impide que algún partido, fuerza o movimiento político represente hoy a un sector social, una clase o una fracción de clase significativa. Es tal la fragmentación de fuerzas políticas que, para las elecciones parlamentarias de 1998, hubo 222 listas que no obtuvieron ninguna curul, a pesar de sumar en conjunto 2 540 000 votos (Pizarro, 2001: 103). Esta fragmentación atenta, incluso, contra el objetivo de lograr una democracia más eficaz y profunda, puesto que no favorece a las terceras fuerzas que han surgido como alternativa al bipartidismo, dado que éstas se han dividido en una diversidad de pequeños y débiles partidos o movimientos de la más diversa naturaleza política, religiosa, étnica o regional.

Con el fin de contrarrestar la mencionada fragmentación, el Congreso realizó una enmienda constitucional aprobada como el acto legislativo número 1 de 2003. El objetivo de dicha reforma es: a) evitar que una persona pueda pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político; b) establecer un umbral mínimo de 2% de los votos válidos para que un partido o movimiento político pueda obtener existencia jurídica por parte del Estado, la cual se perderá si no se obtiene dicha votación en las elecciones siguientes. Ello está orientado a evitar la excesiva multiplicación de partidos; c) obligar a estas organizaciones a presentar listas únicas, para evitar su proliferación; d) sustituir el tradicional sistema de elección de curules parlamentarias por medio residuos (fórmula de *Hare*, basado en una mayor cantidad de votos residuales) por la llamada cifra repartidora (fórmula de *D'Hondt*, basada en menores residuos), pues una parte significativa de los escaños en el Congreso colombiano se ganan por los residuos y no por los cuocientes, lo cual ha conducido a la elección de parlamentarios con una votación poco representativa. Esto se debe al efecto negativo generado por la presentación de múltiples listas por cada partido (práctica conocida como “operación avispa”), lo cual ha permitido elegir, mediante el juego de los residuos, un mayor número de parlamentarios. El parlamentario así elegido se ha convertido en un “micro empresario” político, con muy poco compromiso con su organización partidista, lo cual ha convertido a los directores de los partidos en simples tramitadores de avales de candidatos, y los elegidos pasaban a ser administradores de un caudal electoral personal. La función de representación parlamentaria era una gestión individual y de figuración personal, sin control por parte de los partidos políticos.

Para lograr que los partidos se cohesionen en el Parlamento, con el fin de ejercer una mejor labor, se aprobó la “ley de bancadas”, la que busca “obligar” a los partidos políticos a funcionar en bloques, y a decidir interna y democráticamente la posición que cada uno de éstos tendrá en los debates parlamentarios; así como establece sanciones para los miembros de las bancadas que pretendan retirarse de ellas y obliga a elegir voceros, para cada una de ellas, todo ello para evitar la proliferación de posiciones individuales en las sesiones del Congreso.²⁶

²⁶ Lo mismo se aplica para las asambleas departamentales y los concejos municipales.

Con las anteriores reformas, que entraron a operar para las elecciones de 2006, la fragmentación partidista se redujo sensiblemente, pues de 64 partidos, movimientos políticos y sociales, se pasó a 12 partidos, 3 movimientos políticos y 2 movimientos sociales.²⁷

4.2.4 *La falta de autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo*

La proliferación de partidos no sólo afecta la representatividad del Congreso, sino también las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, puesto que al predominar la lógica electoral individual no hay cohesión partidista ni programática. Por ello, las discusiones y negociaciones entre el gobierno y los congresistas son de carácter individual, lo cual impide el funcionamiento de una sana lógica basada en el binomio “sólido partido o coalición de gobierno/sólido partido o partidos de oposición”. Además, esta forma de negociación tiene implicaciones fiscales negativas, puesto que el gobierno debe “ganarse” el apoyo individual de los congresistas mediante el otorgamiento a éstos de cargos en la rama ejecutiva, o bien mediante la concesión de partidas del presupuesto nacional, conocidas eufemísticamente como “auxilios regionales”, destinadas a la conservación de sus clientelas políticas locales. Aunque estos auxilios fueron suprimidos por la Constitución de 1991, se han mantenido en la práctica.

Este estilo personalista de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se ha fortalecido durante el actual gobierno del Presidente Uribe, el cual lo ha usado profusamente para sacar adelante sus propuestas, incluyendo las de reelección presidencial y de paz con los paramilitares. Una de las críticas que se le hacen al Presidente es que tiende a generar desinstitucionalización, a través de los “consejos comunitarios” que él preside en las regiones con participación de los diversos sectores sociales.

²⁷ Según la Registraduría del Estado Civil, órgano electoral colombiano, los partidos son: 1) Partido Social de Unidad Nacional; 2) Partido de la U; 3) Partido Conservador Colombiano; 4) Partido Liberal Colombiano; 5) Partido Cambio Radical; 6) Partido Polo Democrático Alternativo; 7) Partido Convergencia Ciudadana; 8) Movimiento Alas Equipo Colombia; 9) Partido Colombia Democrática; 10) Movimiento Mira; 11) Movimiento Colombia Viva; 12) Movimiento Apertura Liberal. Los movimientos políticos son: 1) Movimiento Alianza Social Indígena; 2) Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia; 3) Partido Opción Centro. Los movimientos sociales son –con relación a los movimientos sociales que obtuvieron representación en el Congreso de la República, la Cámara de Representantes, circunscripción de comunidades negras: 1) Alianza Social Afrocolombiana; 2) Movimiento Afrouninca; tienen derecho a solicitar la personería jurídica, previo cumplimiento de los requisitos legales contenidos en los numerales 1°, 2° y 4° del artículo 3° de la Ley 130 de 1994.

El resultado de la combinación de un Ejecutivo fuerte y personalista y un Legislativo débil es la agudización de la fragmentación política e institucional que impide el surgimiento de un Estado sólido, con la suficiente capacidad para integrar la sociedad, mediar los conflictos sociales y centralizar su función regulatoria. El sistema político clientelista ha impedido el desarrollo de una burocracia racional, y ha facilitado el control de las instituciones públicas según intereses personales, lo que ha conducido al desplazamiento de las políticas generales del Estado por intereses parciales de la sociedad. Desde esta perspectiva, se puede decir que el conflicto armado colombiano tiene que ver, en gran parte, con la incapacidad del Estado para predominar sobre los intereses locales, con el fin de resolver problemas históricos como la distribución de la tierra y la riqueza, la reducción de la pobreza y la integración del territorio nacional.

En suma, los principales obstáculos que presentan los partidos para impulsar una sólida política de reducción de la pobreza están relacionados con su carácter clientelista, su fragmentación, su falta de representatividad y la ausencia de una clara concepción de la problemática social del país. Como se ha reiterado en las páginas anteriores, la militancia política de los partidos se basa en lealtades personales y programas coyunturales. Esta forma de actuación ha impedido la conformación de equipos ideológicos que analicen las distintas dimensiones de la problemática del país y estructuren una posición y una agenda de partido que correspondan a estas dimensiones.

La falta de autonomía respecto del Ejecutivo se manifiesta en que la agenda legislativa del gobierno copa el ámbito del trabajo parlamentario y desplaza las propuestas de los partidos de oposición y las agendas propias de los parlamentarios. Así, por ejemplo, la importancia otorgada a la seguridad ciudadana, principal propuesta gubernamental, ha ocupado la mayor parte de la actividad del Congreso, de modo que los temas sociales han perdido prioridad con los consecuentes efectos sobre la financiación.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

Como se dijo en el texto, la interpretación de la teoría de Kuznets, según la cual la creciente desigualdad en la distribución del ingreso es un mal necesario en las primeras fases del desarrollo que tiende a reducirse en la medida en que éste se alcanza, no tiene evidencia empírica en la historia de la mayor parte de los países, y el análisis del caso colombiano lo ha demostrado.

Los procesos de cambio institucional sufridos por la sociedad colombiana en el decenio del noventa fueron contradictorios: mientras las reformas de la Constitución política produjeron condiciones favorables para un proceso de democratización e inclusión social, las costumbres políticas y las reformas económicas contrarrestaron o redujeron dicha posibilidad, puesto que implicaron procesos sociales excluyentes tales como la privatización de funciones estatales, al aumento del desempleo y la pobreza y la reducción del gasto público social, el aumento de la corrupción y la impunidad en materia penal.

La Constitución de 1991 fue un proyecto de legitimación del Estado y el régimen político para salir de la crisis política y social, mediante la búsqueda de la paz y la disminución de la violencia, la ampliación de la democracia y los derechos socio-económicos, y la búsqueda de la equidad. Sin embargo, pasados catorce años de intentos para afianzar dicho proyecto, se puede decir que la crisis política no sólo no se ha solucionado sino que se ha agudizado. En efecto, el conflicto armado se ha intensificado, a pesar de que la Constitución fue concebida como un pacto de paz entre los colombianos: éste no fue posible debido a que actores significativos del conflicto armado no participaron, tales como los grupos guerrilleros FARC y ELN y los paramilitares.

Los factores del sistema político que facilitan la lucha contra la pobreza son la apertura de espacios de participación y el mejoramiento de la representación política de los diversos sectores sociales; el establecimiento de reglas más claras y progresistas para la distribución de los recursos sociales, y la creación de la acción de tutela y de la Corte Constitucional. Por otro lado, los obstáculos que se oponen a la reducción de la pobreza son la inequidad en el acceso a los activos físicos y humanos, la

falta de reforma agraria y la concentración de la propiedad de la tierra, el clientelismo, la fragmentación de los partidos políticos y su falta de representatividad, la falta de autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo, y los condicionamientos de las agencias financieras multilaterales.

En relación con la apertura del régimen político y su democratización, la Constitución de 1991 sentó las bases para hacer el tránsito del bipartidismo al multipartidismo, pero las nuevas normas que regulan el régimen produjeron el efecto perverso de debilitar y fragmentar las fuerzas políticas y su representatividad. No obstante, se abrieron espacios significativos para las minorías étnicas y políticas, y se produjeron avances en términos de concientización y formación ciudadana. Sin embargo, el clientelismo y la corrupción siguen caracterizando, en grado sumo, al régimen político. La clase política tradicional ha intentado desmontar las reformas introducidas por la nueva Constitución, con el fin de legitimar el Congreso.

Por su parte, las fuerzas progresistas y modernizadoras que dieron lugar al proceso constituyente no lograron, en la etapa posterior, consolidar su predominio sobre las fuerzas políticas tradicionales, ni tampoco la articulación necesaria para lograr el poder suficiente para convertirse en una alternativa de cambio. Presas de su falta de arraigo popular, de pugnas internas, o víctimas de la violencia misma, se debilitaron o fragmentaron políticamente, como fue el caso del M19, el EPL o el Movimiento de Salvación Nacional.

Las mejoras lentas y continuas que se habían logrado en la disminución de la pobreza, de 1976 a 1996, se perdieron en tres años de crisis económica a finales del siglo XX. La inequidad ha sido persistente. El aumento del gasto social y de su focalización ha disminuido la pobreza, pero no ha podido compensar la inequidad generada por el estilo de crecimiento que ha caracterizado al país. La descentralización ha mejorado la participación ciudadana, pero no ha logrado crear mecanismos suficientes para evaluar y calificar la gestión de departamentos y municipios, ni transformar la cultura política de las localidades.

5.2 Recomendaciones

Para lograr una sociedad más estable, legítima y equitativa, Colombia debería emprender las siguientes acciones:

5.2.1 Las reformas institucionales en la agenda pro-pobres: democracia representativa, espacios de democracia directa y descentralización

El principal reto para lograr una agenda pro-pobres en Colombia es profundizar la democracia directa participativa. Esto exige aplicar con mayor rigor el espíritu de la reforma de 2003 sobre la legislación de organización de partidos y elecciones, aumentando las exigencias para formar organizaciones políticas que eviten su proliferación y fragmentación, y que mejoren su representatividad. Pero, también, simplificar los procedimientos legales que se requieren para aplicar los mecanismos de participación ciudadana directa que prevé la Constitución de 1991, pues, tal como están concebidos, la desincentivan, con lo que se pierden oportunidades de encuentro y de construcción de relaciones de confianza entre sectores sociales. Crear mecanismos de *empoderamiento* de los más pobres, ya que la experiencia ha demostrado que la reducción de la pobreza se dio más rápidamente cuando los condujo a una mayor participación en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo socioeconómico y la asignación y distribución de los recursos. Fortalecer las veedurías ciudadanas con mejores instrumentos institucionales, para que su actividad de control social sobre la gestión administrativa del gobierno y la labor legislativa tenga efecto.

Desde el punto de vista de la organización administrativa de lo social es necesario mantener y fortalecer *una instancia suprasectorial*, para orientar toda la acción del Estado al logro de la equidad, ya que éste es el principal problema que impide la disminución de la pobreza y los mecanismos para lograrlo no son específicos de ningún sector.

Descentralizar sin capacidad de control y evaluación es atomizar y anarquizar. Profundizar la descentralización en la lucha contra la pobreza y la inequidad requiere, más que una autoridad central que maneje los recursos, de una instancia de análisis y evaluación que permita apoyar a todos los niveles, en la promoción de los compromisos de participación local, el diseño de las políticas, los mecanismos de

operación y la evaluación de los resultados, de manera que el proceso de descentralización se convierta en una oportunidad de aprendizaje y de desarrollo regional. Uno de los elementos claves para una descentralización eficaz es el sistema de información y el conjunto de reglas que permiten incentivar los comportamientos correctos y generar la capacidad de evaluación de los propios entes regionales.

El haber establecido constitucionalmente la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación ha impulsado la descentralización. Pero es necesario, también, fortalecer la gestión financiera de los municipios, lo cual requiere tres elementos: el primero tiene que ver con la generación de una base de ingresos, porque genera autonomía; el segundo es el control y evaluación central del endeudamiento, especialmente si los plazos superan el período de la administración del alcalde o del gobernador; finalmente, cuando se realice un salvamento por presiones políticas, es necesario un compromiso formal que obligue a las entidades a la racionalización en el mediano plazo.

A pesar de las críticas sobre las rentas con destinación específica, la experiencia colombiana muestra que, bien manejada, se puede convertir en un instrumento de planeación de largo plazo en el logro del desarrollo social, que ha producido en la práctica una forma de fondo contracíclico; produce estabilidad en la programación y evita los vaivenes de la coyuntura política partidista de corto plazo.

5.2.2 Construir la nueva sociedad con justicia, paz, equidad y desarrollo humano implica partidos políticos que coordinen amplios movimientos sociales

Enfrentar retos tan fundamentales como son el enfrentamiento social, la profunda desigualdad y la construcción de un desarrollo humano incluyente exige que los partidos se definan como propulsores de amplios consensos más allá de la mecánica y la práctica de la política diaria. Se necesita propiciar la interrelación entre partidos y movimientos políticos con ONGs y movimientos sociales, para generar unos consensos amplios que impulsen las reformas. Fortalecer y desarrollar las capacidades de reflexión y análisis en los cuerpos legislativos es la forma de garantizar diagnósticos más certeros y diseño de políticas públicas más eficaces. La capacidad de control político debe basarse, además de la base electoral, en la capacidad de conocimiento y evaluación sobre el resultado de la acción del Estado.

Empoderamiento de los más pobres: no se puede tener éxito en la lucha contra la pobreza sin su decidida participación en el diseño, en el seguimiento y en la valoración de los resultados de los programas. La legitimidad de la organización estatal y su accionar requiere que toda la población, pero especialmente los más pobres, perciban el Estado de derecho como su aliado en su propio desarrollo. Temas tan sensibles como la deuda pública, la financiación de la seguridad y la forma cómo se aplican los impuestos y se distribuyen los subsidios, exigen a los partidos campañas amplias de información, discusión continua con los ciudadanos y búsqueda de formas de pedir cuentas a los administradores públicos y dar cuentas a los electores.

5.2.3 Estrategias para lograr crecimiento económico pro-pobres: un reto a las instituciones políticas, económicas y culturales

La pobreza no es sólo un problema de medios económicos, es una realidad multi-dimensional donde la falta de voz y empoderamiento político es un elemento fundamental. La agenda pro-pobres del país requiere, por supuesto, de un conjunto de medidas económicas que den preferencia a los grupos más vulnerables, para que haya acceso universal sin discriminación a los activos de tierra, crédito, vivienda, educación y salud. Deben fortalecerse los derechos de propiedad y facilitarse el acceso de los más pobres a la tierra, en razón de la gran desigualdad existente en la distribución. Asimismo, existen regulaciones y normas sobre mercados de tierras y derechos de apropiación que deben ser cambiadas; la reforma agraria masiva no parece políticamente posible, pero sí dar acceso a créditos de largo plazo y subsidios para la compra de tierras; por último, mejorar las condiciones de acceso en condiciones igualitarias a activos e ingresos multiplica el impacto del crecimiento sobre la disminución de la pobreza.

Las acciones de programas económicos deben dar preferencia a las zonas y regiones más atrasadas, y a los grupos sociales más vulnerables, esto es, los departamentos más atrasados y los municipios más rurales. Una estrategia rural debe incluir ayuda a los pobres y pequeños productores para manejar el riesgo con inversiones en red de seguridad, información y comunicación e infraestructura de almacenamiento. Ajustar las instituciones para facilitar la migración hacia actividades no agrícolas, con programas de información y capacitación.

Hay un claro reto en la construcción de política laboral y de seguridad social. Regular el mercado para crear incentivos que promuevan el empleo de los pobres. Mejorar la cantidad y calidad de activos de los pobres para aumentar el empleo y autoempleo. Flexibilizar el mercado de trabajo es un instrumento que sólo funciona correctamente si se dan condiciones que garanticen el empleo digno, para que todos los trabajadores puedan acceder al aseguramiento en salud, pensión, acceso a la educación y a la vivienda. Igualmente, la estructura de impuestos orientada a los impuestos indirectos es clara y reconocidamente antidistributiva. Es necesario reducir la incertidumbre fiscal, los costos de financiación y la corrupción, y aumentar la calidad de la justicia. Las regulaciones deben balancear la necesidad de empleadores y empleados, en un mercado oligopólico como lo es la mayor parte del mercado laboral formal colombiano. El papel fundamental del Estado es evitar la degradación de las condiciones de empleo.

El reto de las instituciones políticas es el de empoderar a los más pobres. Más y mejor democracia implica consultas más frecuentes, una formación desde la escuela en el ejercicio de una autoridad respetuosa de las diferencias y capaz de enfrentar, manejar y resolver los conflictos, sin violencia pero sin ignorarlos. Significa, también, lograr la confianza en una justicia que se aplica sin preferencias y se construye en discusión colectiva.

BIBLIOGRAFÍA

Bhagwati, Jagdish. 1988. “Poverty and Public Policy”, en: *World Development*, vol. 16, No. 5, 539-555.

BID. 1998. *Sobre la desigualdad*. Anuario del BID. Washington, D.C.: BID.

CEPAL. 2000. *Panorama social, 1999-2000*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cepeda, Manuel José. 2000. “La ubicación de la Corte Constitucional en el sistema político”, en: *Jurisdicción constitucional de Colombia. La Corte Constitucional, 1992-2000. Realidades y perspectivas*. Bogotá: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla / Konrad Adenauer Stiftung.

Cifuentes Muñoz, Eduardo. 2000. “Sujetos de especial protección en la Constitución política de Colombia”, en: *Jurisdicción constitucional de Colombia. La Corte Constitucional 1992-2000. Realidades y perspectivas*. Bogotá: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla / Konrad Adenauer Stiftung.

Clavijo, Sergio. 2001. *Fallos y fallas de la Corte Constitucional*. Bogotá: Alfaomega / Cambio.

Contraloría General de la República. 2001. *Informe financiero*, marzo.

Contraloría General / Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, CID. 2006. *Bienestar y macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible*. Bogotá.

Deininger, Klaus, y Lyn Squire. 1997. “Crecimiento económico y desigualdad en el ingreso: re-examen de los vínculos”, en: *Finanzas y desarrollo*, vol. 34, No. 1 (marzo), 36-39.

DNP. 2005. “Visión Colombia II Centenario: 2019. Propuesta para discusión”. Bogotá.

— 1991. “La revolución pacífica”. Bogotá.

— 1987. “Plan de economía social”. Bogotá.

— 1981. “Finanzas intergubernamentales en Colombia. Informe final de la misión”. Bogotá.

DNP / Plan Nacional de Desarrollo. s/f. Cambio para construir la paz, 1998-2000. Bogotá. DNP-DDS. 2000. Coyuntura económica e indicadores sociales. Boletín SISD, No. 26. Bogotá.

Dollar, David, y Aart Kraay. 2000. "Growth is Good for the Poor". Washington, D.C.: World Bank, Development Research Group.

Echevarría, Juan José. 2000. "Decentralization and Bailouts in Colombia". Bogotá: Fedesarrollo.

Fals Borda, Orlando. 1991. "La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia", en: *Análisis político*, No. 14.

Farne, Estefano. 2004. "Ley 789 de 2002: Reforma laboral colombiana", en: *Boletín del Observatorio de Trabajo y Seguridad Social*, No. 6. Universidad Externado de Colombia.

Flórez, Luis Bernardo. 2001. "Colombia tras diez años de reformas políticas económicas", en: *Cuadernos de economía*, No. 34, 31-55.

Foster, James, Joel Greer y Eric Thorbecke. 1984. "A Class of Decomposable Poverty Measures", en: *Econometrica*, vol. 52.

Garay, Luis Jorge. 1999. *Globalización y crisis. ¿Hegemonía o corresponsabilidad?* Bogotá: Tercer Mundo Editores / Conciencias.

— 1998. *Colombia: estructura industrial e internacionalización, 1967-1996*. Bogotá: DNP / Conciencias / CEC / Mincomex / Minhacienda / Proexport.

Giraldo Angel, Jaime. 1996. "El fracaso de la reforma constitucional de la justicia", en: *Coyuntura social*, No. 15 (noviembre), 103-117.

Gómez Buendía, Hernando. 1976. "Los grupos industriales en el desarrollo económico: conjeturas e interpretaciones", en: *Coyuntura económica* (diciembre).

González, Fernán. 1997. *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana* (2 Vols.). Bogotá: CINEP.

González, Fernán, Ingrid J. Bolívar y Teófilo Vásquez. 2003. *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: CINEP.

Hartlyn, Jonathan. 1993. *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores / Ediciones Uniandes / CEI.

Hernández, Isidro. 2005. *¿Se aprendió algo de la historia económica reciente?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Kakwani, Nakak y Ernesto Pernia. 2000. “What is Pro-poor Growth”, en: *Asian Development Review*, vol. 16, 1-16.

Kakwani, Nanak y Hyun Son. 2004. *Economic Growth and Poverty Reduction: Initial Conditions Matter*. Working Paper, No. 2, International Poverty Centre. Brasilia: UNDP.

Kakwani, Nanak, Shahid Khandker y Hyun Son. 2004. *Pro-Poor Growth: Concepts and Measurement with Country Case Studies*. Working Paper, No. 1, International Poverty Centre. Brasilia: UNDP.

Kalmanovitz, Salomón. 2001. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Kuczynski, Pedro Pablo y John Williamson. 2003. “After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America”. Washington, D.C.: The Institute for International Economics.

Kuznets, Simon. 1971. “Crecimiento económico moderno: conclusiones y reflexiones”.

— 1955. “Economic Growth and Income Inequality”, en: *American Economic Review*, vol. 45, No. 1 (marzo), 1-28.

Leal Buitrago, Francisco. 1987. “La crisis política colombiana: alternativas y frustraciones”, en: *Análisis político*, No. 1 (mayo-agosto).

Leal Buitrago, Francisco, y Andrés Dávila Ladrón De Guevara. 1991. *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores / UN Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Misas Arango, Gabriel. 2001. “De la sustitución de importaciones a la apertura económica. La difícil consolidación industrial”, en: Gabriel Misas Arango (ed.), *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Misión Social. 2000. “Informe de Desarrollo Humano de Colombia”. Bogotá.

Montenegro, Armando. 1991. “Lineamientos del nuevo plan de desarrollo”, en ANIF (ed.), *Subsiste el futuro: Constitución política y económica*. Bogotá.

North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ocampo, José Antonio. 1992. “Reforma del Estado y desarrollo económico en Colombia”, en: *Análisis político*, No. 17 (septiembre-diciembre), 5-40.

OIT. 1999.

Orjuela, Luís Javier. 1990. “Narcotráfico y política en la década de los ochenta: entre la represión y el diálogo”, en: Carlos G. Arrieta et al., *Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*. Bogotá: Tercer Mundo Editores / Ediciones Uniandes.

Palacios, Marco. 1980. *Coffee in Colombia, 1850-1970. An Economic, Social y Political History*. Cambridge, MA.: Cambridge University Press.

Pizarro, Eduardo. 2001. “La reforma política: el dilema entre la incorporación y la ingobernabilidad”, en: *Revista Foro*, No. 41 (junio), 99-110.

Presidencia de la República / DNP. 1992. *Colombia: descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la misión*. Bogotá.

Ravallion, Martin, y Shaohua Chen. 2003. “Measuring Pro-poor Growth”, en: *Economic Letters*, Vol. 78, No 1, 93-99.

Restrepo, Juan Camilo. 2005. “El Partido Conservador debe recobrar la iniciativa en la política social”. Bogotá (Mimeo inédito).

Restrepo, Luis Alberto. 1993. *Síntesis 93. Anuario social, político y económico de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo / IEPRI, Universidad Nacional.

Sarmiento Gómez, Alfredo. 2005. “La institucionalidad social en Colombia: desarrollo humano. La búsqueda de una descentralización con centro y sentido”. Santiago de Chile: CEPAL.

Sarmiento Gómez, Alfredo, Jorge Iván González, Carlos Eduardo Alonso, Roberto Angulo y Francisco Espinosa. 2005. “Crecimiento pro-poor en Colombia, 1996-2004”, en: *Archivos de economía*. Bogotá: DNP.

Sarmiento, Alfredo, Jorge Iván González, Clara Ramírez e Isidro Hernández. 2002. *Un programa para disminuir la pobreza*. Bogotá: Misión Social / PNUD / DNP.

Uprimny, Rodrigo. 2001. “Constitución de 1991, Estado social de derecho y derechos humanos: promesas incumplidas, diagnósticos y perspectivas”, en: *Seminario de evaluación. Diez años de la Constitución colombiana, 1991-2001*. Bogotá: ILSA.

Velásquez C., Favio, y Esperanza R. González. 2003. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

Viva la Ciudadanía. 1999. *Equidad y política social en Colombia. Cumbre social contra la pobreza, por la equidad y por la paz* (2 vols.). Bogotá: Corporación Viva la Ciudadanía.

Vivas Reyna, Jorge. 2004. Mimeo inédito.