



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

ESTUDIO DE CASO COLOMBIA

MISIÓN PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Estudio de caso Colombia

GABRIEL MURILLO

1. INTRODUCCIÓN

El caso colombiano está basado en la experiencia resultante del compromiso del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de desarrollar una línea de trabajo para atender exclusivamente la difícil situación atinente a los temas de pobreza y desigualdad en el país, que se tradujo en la concreción de la denominada Misión para el Desarrollo de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). La novedad de este caso no solo está determinada por el interés inicial del gobierno colombiano de enfrentar un problema tan agudo –con un enfoque amplio e interinstitucional–, sino de incorporar activamente en su dinámica el involucramiento y la participación protagónica y efectiva de una serie de actores claves de la sociedad civil. En efecto, la MERPD contó desde el comienzo, tanto con la vinculación de entidades tan representativas de esta esfera, como con la de representantes de diferentes entidades gubernamentales y miembros de los partidos políticos. De este modo, en lo que sigue, analizaremos detenidamente algunos de sus aspectos más importantes y detallaremos los resultados más destacables y las lecciones aprendidas luego de más de dos años de labores.

Son diversos los aspectos que dieron origen, en el país, a la creación de la denominada MERPD. Uno de los más importantes, sin duda, fue la recesión económica experimentada a finales de los noventas, que empujó a Colombia a una situación

de gravedad no registrada desde la época de la gran depresión de la década del treinta. Esto a pesar de que, dentro de la perspectiva latinoamericana, Colombia fue el único país que no tuvo tasas negativas de crecimiento del PIB.

Un segundo elemento relevante fue la permanencia e intensificación del conflicto armado, factor que, como es sabido, ha contribuido históricamente al deterioro de los principales indicadores sociales, deformando significativamente las condiciones socioeconómicas de buena parte de la población, al determinar un empobrecimiento dramático de muchos colombianos que, por razones del impacto de la guerra sucia y el desplazamiento interno, se vieron en la obligación de abandonar sus pequeñas propiedades, pasando a engrosar el contingente de las capas más desfavorecidas de la población. En efecto, según William Spindler, portavoz del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Colombia es el tercer país del mundo con mayor población desplazada por un enfrentamiento armado interno, después de Sudán y de la República Democrática del Congo.¹ Adicionalmente, y de acuerdo con datos del propio DNP, el porcentaje de personas en el país que se encuentran en condiciones de pobreza es de casi 50%.²

Paralelamente, la desigualdad social, expresada en un coeficiente de Gini que no se ha podido mover por debajo de 0,54, y que pone de relieve el hecho de que el país ostenta uno de los niveles de distribución del ingreso más desequilibrados de la región (junto con Haití y Brasil, Colombia está entre los países más inequitativos de la región), fue otro determinante fundamental para la creación de dicha misión.

Sin embargo, no todos los factores que resultaron decisivos para la conformación de la MERPD fueron negativos; los siguientes hechos así lo constatan:

- Las reformas de principios de la década de los noventa, impulsadas por la Constitución Política de 1991, que descentralizaron y aumentaron el gasto social hacia la inversión en capital humano, la salud y la educación, permitieron que los recursos en términos de participación en el PIB del país se elevaran en más del doble entre los bienes 1990 y 1997.

¹ “Aumentan desplazados en Colombia”, tomado de <http://www.news.bbc.co.uk>. Consulta realizada el 23 de julio de 2006.

² Datos del informe del director de DNP para el tercer trimestre de 2005, según el cual hay un 49,2% de la población por debajo de la línea de pobreza, y un 14,7% en condiciones de indigencia.

- Durante la primera mitad de la década de los noventa, el mejoramiento de varios indicadores sociales, evidenciados en la disminución de la tasa de mortalidad infantil, el aumento de la esperanza de vida, la disminución de la tasa de fertilidad, y el incremento significativo de las tasas de alfabetización y de matrícula escolar, tanto en primaria como en secundaria.
- Los avances en cuanto al aseguramiento en salud, específicamente la ley 100 de 1993, que creó el régimen subsidiado (SISBEN) y el régimen contributivo, para la población asalariada.³

En este punto, conviene subrayar la singularidad del caso colombiano, como fuente de múltiples paradojas. Una de ellas, resulta de la situación arriba señalada, y se explica por la tolerancia a la coexistencia de dos modelos antagónicos de desarrollo: por un lado, Colombia, a finales de la década de los ochenta, formalizó su compromiso con el modelo neoliberal imperante en el mundo occidental; y, por el otro, la constitución de 1991 se constituyó en el reflejo de un modelo de Estado Social de Derecho, en donde el gran énfasis le ha sido otorgado al logro de la justicia social.

Al mismo tiempo, en consecuencia con el avance de la globalización y el impacto de la lógica de la “pequeña aldea”, una serie de influencias externas hacía cada vez más necesaria la generación de una respuesta institucional claramente definida frente al tema de la pobreza, en un país en donde este fenómeno, como ya se vio, se venía expresando en magnitudes cada vez más preocupantes. Se partía de la base de que al ritmo en que estaba creciendo la economía colombiana no sería posible alcanzar las Metas del Milenio, establecidas en el año 2000 por las Naciones Unidas, razón por lo cual, se hacía necesario propender por el logro de un nivel de crecimiento sostenido de, por lo menos, 4%, a la vez que los niveles de desigualdad deberían reducirse en un 0,5% anual. Los lineamientos establecidos en las Cumbres de las Américas de 2002 (Québec) y 2004 (Monterrey) aumentaron aún más la

³ El SISBEN es un sistema de información que permite identificar, clasificar y seleccionar a las personas y familias que viven en la pobreza, que pueden acceder a los subsidios y demás beneficios que otorga el Gobierno a través de diferentes programas sociales. El objetivo final es, por medio de este sistema, distribuir de manera justa, los subsidios en salud, educación, vivienda, bienestar familiar y los ofrecidos por la Red de Apoyo Social del país.

importancia del tema que, eventualmente, tuvo en Colombia una respuesta institucional definida, a través de la expedición del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 091 de 2005, denominado “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos del Milenio”.

2. IMPORTANCIA

Es en el contexto descrito líneas arriba que el DNP le presentó, en enero de 2004, al presidente Álvaro Uribe Vélez, una propuesta concreta para la creación del MERPD. Se proponía que este nuevo ente pensara y delineara el conjunto de las acciones requeridas en el mediano plazo (2004-2015) para luchar efectivamente contra la pobreza y la desigualdad en Colombia. Conjuntamente elaborada por el propio DNP, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Ministerio de la Protección Social (MPS), dicha propuesta fue consultada con expertos, representantes de componentes clave de la sociedad civil y funcionarios de las entidades responsables arriba mencionadas, junto con una selecta nómina de expertos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), ex ministros de Estado, académicos, ONGs y consultores internacionales.

La importancia de la puesta en marcha de la Misión se puede resumir en los siguientes objetivos, señalados desde un principio por sus propios gestores:

- Elaborar los estudios que permitan profundizar el conocimiento sobre los factores que determinan la pobreza y la desigualdad en Colombia y el papel de los sectores público y privado en el marco de la institucionalidad vigente, con el fin de estructurar una propuesta que permita avanzar en el diseño de las políticas de largo plazo para la reducción de la pobreza en Colombia.
- Socializar y legitimar la discusión con diversos actores de los sectores público y privado.
- Realizar estudios que permitan diagnosticar y diseñar las políticas para reducir la pobreza y la desigualdad.
- Materializar las políticas en propuestas completas de cambios a la normatividad vigente y a la forma y cuantía en la asignación del gasto público.

3. CARACTERÍSTICAS

Desde su concepción, y a lo largo de todo el proceso de su concreción, la Misión estuvo dotada de una estructura organizativa, compuesta por tres cuerpos principales, como lo muestra el siguiente gráfico:⁴



- 1) Un Consejo Consultivo, integrado por el Director del DNP, los Ministros de la Protección Social y de Educación, y por actores representativos de la composición del sistema de partidos políticos y su representación en el Congreso de la República, de los gremios productivos del sector privado y de los trabajadores.

Dentro de las principales funciones de este ente consultivo se contemplaron:

- La definición del alcance de la Misión propuesto por el Comité Técnico y en consulta con su Director.
- La discusión y subsiguiente decisión acerca de las recomendaciones y propuestas hechas por el Comité Técnico Asesor y el Director.
- La aprobación del Informe Final de la Misión, llamado a recoger el diagnóstico y las recomendaciones generales derivadas del conjunto de estudios y de las discusiones realizadas durante el trabajo de la Misión.

⁴ Cabe señalar que, además de la estructura básica expuesta, la MERPD contó con el apoyo de una serie de organizaciones aliadas: el BID, Banco Mundial, FMI, DFID (Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional), Fondo Coreano, Fondo Finandés, Fondo Sueco y PNUD.

- La evaluación de los proyectos de reforma legal a que hubiera lugar, como resultado de las recomendaciones contenidas en los estudios contratados.
 - La generación del reglamento propio de la Misión.
 - La consideración de las demás funciones asignadas de acuerdo con la naturaleza de esta Misión.
- 2) Un Comité Técnico Asesor, conformado por expertos nacionales e internacionales, designados por el Director del DNP y dedicado fundamentalmente al cumplimiento de las siguientes tareas:
- Asesorar en la definición del contenido de los estudios que deban ejecutarse y preparar, en coordinación con el Director de la Misión, los correspondientes términos de referencia.
 - Formular recomendaciones sobre los temas de estudio, las cuales serán debatidas por el Consejo Consultivo.
- 3) La oficina del Director y su Secretaría, integrada por el Director, el Secretario Técnico y otros profesionales, encargados de:
- La preparación del informe final de la Misión de la MERPD.
 - La asesoría técnica en la definición del contenido de los estudios que deban ejecutarse y preparar, en coordinación con el Comité.
 - La asesoría técnica sobre los correspondientes términos de referencia.
 - La realización y supervisión correspondiente, en coordinación con las entidades y organismos que sea del caso, de los estudios requeridos, teniendo en cuenta las consideraciones del Consejo Consultivo y las recomendaciones provenientes del Comité Técnico Asesor.
 - La interlocución habitual con el Comité Técnico Asesor de la Misión.
 - La coordinación de las labores del Comité Técnico Asesor, así como las de los consultores nacionales y extranjeros responsables de la realización de los estudios contemplados.
 - Provisión de información al Consejo Consultivo sobre el estado y avance de los estudios.
 - Participación en la elaboración de los proyectos de reforma constitucional y de ley indispensables para materializar las recomendaciones de la Misión.

- Socialización de los resultados y las recomendaciones con diferentes instancias de la sociedad civil, entidades multilaterales, ONGs, sector privado, y representantes de los partidos políticos.

Una de las características más importantes del sentido innovador de la MERPD fue, sin duda, el valor que se le asignó a la participación ciudadana desde un comienzo. En efecto, el aspecto denominado empoderamiento y control ciudadano apuntó a subrayar la importancia de que la sociedad civil entendiera, y en consecuencia ejerciera, su derecho a negociar, influenciar, controlar y exigir la rendición de cuentas por parte de las instituciones en la atención al problema de la pobreza.

Cabe resaltar aquí el sentido de compromiso de esta nueva política pública estatal, con el trasfondo de un marco institucional de corte participativo y democrático. Según esto, el énfasis formal de la MERPD, y su compromiso cabal con el espíritu subyacente en el modelo del Estado Social de Derecho consagrado en el preámbulo de la constitución colombiana de 1991, puede interpretarse como un primer paso para la superación de la paradoja anteriormente señalada, alusiva a la coexistencia de dos modelos antagónicos de desarrollo, para darle salida a la lógica de uno más equitativo y redistributivo, muy en contravía de los preceptos neoliberales.

Finalmente, también cabe resaltar que, en términos temáticos, y en consecuencia con el énfasis señalado, la MERPD concentró sus esfuerzos en evaluar y ofrecer respuestas concretas ante la angustiada cuestión de la indigencia, la pobreza y la desigualdad en Colombia. Para tal efecto, formuló tres bloques de interrogantes: uno que sirviera para sentar unas líneas de base mínimas, otro que diera cuenta de lo que se ha hecho hasta el momento, y un último que indagara sobre lo que se debería hacer hacia el futuro.

- La línea de base comenzó con dos cuestionamientos principales: ¿cuántos y quiénes son los pobres? y ¿por qué la pobreza?
- El segundo bloque inquisitivo –orientado a evaluar lo que se había hecho hasta el momento–, se desarrolló a través de las preguntas clave: ¿quién se beneficia del gasto social? y ¿cuál es el marco de la protección social?

- Por último, el bloque temático relativo a las tareas pendientes a futuro se desarrolló desde la cuestión principal: ¿cuáles deben ser las estrategias para reducir la pobreza y la desigualdad?

Esta estructura conceptual y temática ratifica la impresión de que, con la puesta en marcha de la MERPD, el gobierno hizo un voto de obediencia y una apuesta real por los preceptos del Estado Social de Derecho, asumiendo a la vez el reto del escrutinio público por parte de la sociedad colombiana, la cual, finalmente, será la encargada de ponderar el alcance social de los resultados de este ambicioso proyecto de política pública pro-pobres, es decir, de evaluar la correspondencia entre las formulaciones, intereses y objetivos establecidos inicialmente y el sentido y orientación finales de las políticas resultantes.

Con este marco estratégico, la MERPD, bajo la dirección de un economista proveniente de un ámbito académico, y reconocido por la independencia de su criterio y por el alto nivel de su producción analítico-crítica sobre las políticas socioeconómicas del país, emprendió su labor con la contratación de diversos estudios acordes con los lineamientos y planes ya señalados; y la continuó con la organización de los diferentes seminarios internacionales y foros internacionales que conformaron buena parte de la estrategia de discusión y socialización de la MERPD, asegurándose de que estos eventos contaran con una asistencia plural y, ante todo, calificada, para asimilar y analizar críticamente los temas contemplados.

A lo largo de un período superior a los dos años, la Misión avanzó en la presentación parcial de los resultados de estas pesquisas y, a la vez que captaba los aportes y las opiniones de los interlocutores de la sociedad civil con los que fue socializando su trabajo, se ha venido preparando para la emisión y presentación final de su informe. Si bien éste todavía no se ha hecho público, es posible elaborar algunos señalamientos provenientes de las presentaciones de los estudios parciales contratados, así como de las entrevistas realizadas para la realización de este caso.

4. RESULTADOS OBTENIDOS EN ESTE PROCESO

Antes de entrar en el señalamiento de algunos de los resultados de la MERPD, conviene recordar que dado el carácter gradual de esta política pública pro-pobres, los resultados que se presentarán en este texto, corresponden a la primera etapa. Es precisamente esto, lo que hará posible subrayar el reto del Estado colombiano en la etapa subsiguiente de implementación del proyecto, asegurando que la puesta en marcha de las políticas correspondientes, mantenga el carácter democrático, solidario y participativo que ha venido acompañando la formulación de esta primera etapa.

Con el material recogido a partir de los estudios realizados, ha sido posible determinar que el 30% de los colombianos son pobres permanentes o crónicos, que otro 30% es catalogado como transitorio, y que el 40% restante nunca ha estado en condición de pobreza. También se ha podido establecer que el porcentaje del PIB destinado al gasto social en el país ha aumentado en los últimos diez años sujetos a análisis, pasando del 6,8%, en 1993, al 13,6%, en 2003. En términos generales, se ha podido establecer que la pobreza y la indigencia se han reducido significativamente en los últimos años. En efecto, entre 2002 y 2005, la primera de ellas cayó 6 puntos, mientras que la segunda lo hizo en 7,8 puntos. Asimismo, ha quedado claro que el escenario más dramático para la expresión de la pobreza es el rural.

Pasando al registro de los hallazgos cognitivos acerca de la idiosincrasia del fenómeno objeto de estudio, se encontró que variables estructurales como la educación, el trabajo y la fecundidad, tienen un peso preponderante en la explicación de los diferenciales del ingreso *per cápita*. Además, se aclaró el gran peso que tiene el desempleo del jefe del hogar (hombre o mujer) en la expresión de la pobreza. También se señaló cómo la probabilidad de ser pobre se reduce cuando se tiene algún tipo de activo financiero y, en menor grado, pero también de manera significativa, cuando algún miembro del hogar accede al empleo o cuando los niveles educativos no son muy bajos. Alternativamente, se estableció que hay mayor probabilidad de incurrir en la pobreza cuando el hogar está encabezado por un desplazado o por un desempleado. En cuanto a ubicación espacial de la pobreza, se encontró que en la Región Pacífica colombiana están asentados mayoritariamente los pobres, en contraste con la ciudad de Bogotá.

Estos hallazgos generales han sido complementados con la formulación de algunos retos atinentes a la confrontación futura del problema de la pobreza. Se parte de la premisa de que si ya es posible registrar la superación de los impactos negativos de la crisis económica de la segunda mitad de la década de los noventas, aun cuando las magnitudes de la pobreza y la indigencia resultan todavía inaceptables, es necesario continuar en la búsqueda de una reducción de 5 puntos para cada categoría, de aquí hasta el año 2010 (es decir, llegar al 44% y al 10%, respectivamente).

Se espera lograr estas metas con un crecimiento más elevado y pro-pobres que enfatice el desarrollo rural; que consolide un sistema de protección social para los colombianos más vulnerables, reduciendo así la pobreza; que propenda por un mercado laboral mejor y más dinámico, tanto en el campo, como en la ciudad; que sienta las bases para la ejecución de un gasto social en consonancia con la búsqueda de un equilibrio fiscal y que eleve las tasas de tributación en una perspectiva clara de carácter redistributivo.

Por último, este señalamiento de retos que hace la MERPD subraya la necesidad de crear un sistema de información, seguimiento y evaluación que haga posible el monitoreo social y un sistema de participación social compatible con el empoderamiento de los colombianos más pobres en sus respectivos ámbitos de pobreza. El fortalecimiento de la educación en sus niveles medio-técnico y superior es considerado fundamental en esta estrategia, como también lo es la creación de un sistema de protección social provisto de coberturas universales, que abarquen al sector informal mediante la concesión de recursos públicos que garanticen contrarrestar los peligros del empobrecimiento súbito de las capas medias e informales.

Este cúmulo de retos y direccionamientos estratégicos para enfrentar el arraigo y la opresión de la pobreza en Colombia está sintetizado en el señalamiento de una estrategia programática, inicial e internamente denominada “Colombia solidaria”, en alusión a un programa antecedente de otro país latinoamericano, “Chile solidario”.

Sin embargo, esta iniciativa terminará denominándose “Programa de erradicación de la pobreza extrema” (PEP), cuyos principios fundamentales hacen referencia a aspectos estratégicos tales como: el cambio de énfasis en la atención de las personas al hogar; la articulación integral de los servicios estatales para el beneficio de la población más necesitada del país; la inclusión de los gobiernos locales en este

accionar, a partir de parámetros formulados desde el nivel central; la limitación temporal de los apoyos y los subsidios, entre dos y tres años; y, finalmente, la ejecución de un monitoreo y un seguimiento constantes, que permitan disponer de criterios claros de evaluación sobre el avance de estos propósitos.

5. ACTORES INVOLUCRADOS EN LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DEL MERPD

Los actores involucrados en la definición de la MERPD consideran la existencia de algunos temas críticos, según su juicio. Entre éstos, se destaca la coordinación de una acción social extendida y articulada; la identificación más precisa de los beneficiarios de las políticas; una clara ubicación geográfica en correspondencia con la geo-referenciación del SISBEN; el logro de un sistema de información fluido y constante; un sistema de monitoreo y seguimiento organizado e igualmente constante; una coordinación financiera con recursos estatales, que articule el nivel local con el central, en todo lo atinente a la ejecución de políticas de lucha contra la pobreza, lo cual puede entenderse como un reflejo del carácter previsorio y no remedial de la Misión; y el logro de una metodología universal de medición de la pobreza en el país, que servirá, en adelante, para eliminar las diferencias perceptuales del fenómeno entre las distintas entidades del Estado.

Los actores entrevistados para la elaboración de este caso, coincidieron en reconocer que, si bien la MERPD no es el primer proyecto de alcance nacional colombiano caracterizado por un claro propósito de incluir una gama extensa de representantes de diversos segmentos de la sociedad civil y de los partidos políticos, sí es muy significativa, dada su amplitud y su alcance. La Misión, reconocen, fue incluyente, en buena medida, debido a la iniciativa de las entidades multilaterales, con el BID a la cabeza. Conviene, en este punto, anotar que para la tradición tecnocrática del equipo de la MERPD esta iniciativa suponía el adentrarse en una dinámica relativamente desconocida y, por ello, no exenta de obstáculos imprevisibles, causados por el involucramiento de actores que normalmente no participan en este tipo de ejercicios técnicos.

Sin embargo, luego de la experiencia vivida, reconocen los beneficios provenientes de un abordaje de esta naturaleza, dada la legitimidad que se adquiere cuando una política tan compleja es sometida al juicio crítico de otros sectores. Los partidos políticos tradicionales, Liberal y Conservador, fueron invitados a participar en el Comité Técnico de la Misión. En representación de estas fuerzas políticas, asistieron a las reuniones de este órgano de la MERPD distintos parlamentarios colombianos que, desde el comienzo, dejaron entrever su interés personal, dados sus antecedentes profesionales y técnicos, en asuntos relacionados con la marcha de la economía del país. No es posible afirmar entonces que su vinculación haya sido hecha en representación directa de sus respectivas colectividades políticas. Para los informantes encuestados, se dieron otras tangencias con representantes de los partidos políticos. Tal fue el caso de su asistencia y participación en los seminarios internacionales y en los foros regionales, convocados por la Dirección de la Misión, con la colaboración del Banco de la República. A estos eventos, asistió un grupo no determinado de actores políticos pertenecientes a los partidos, que participó con comentarios y preguntas dirigidas los ponentes que conformaron las agendas programáticas de estos eventos. También se dio bajo la forma de expresiones puntuales de interés, presentadas por gobernadores departamentales (Antioquia y Valle) o por alcaldes municipales (la ciudad del litoral pacífico, Buenaventura).

En cuanto a la participación de otros actores importantes representativos de la amplia y heterogénea esfera de la sociedad civil colombiana, los entrevistados registraron el involucramiento crítico y analítico de los académicos, con sus intervenciones en los debates resultantes de los seminarios y los foros adelantados y, asimismo, la participación sobresaliente de los voceros de la Federación Colombiana de Municipios y de la Federación Colombiana de Departamentos. Recuerdan que la presencia e intervención de estos voceros sectoriales fue constante y sistemática, y la explican basados en el hecho relativo a la inclusión directa de los gobiernos locales y regionales en la ejecución de las políticas en la lucha contra la pobreza. No recuerdan, eso sí, que de estas organizaciones de interés hubieran salido estudios técnicos e institucionales que retroalimentaran las iniciativas de la Misión. Recuerdan también que los representantes de las fuerzas sindicales fueron convocados, pero que no tuvieron un protagonismo notorio en estos eventos, como tampoco lo tuvieron los representantes de los principales gremios empresariales del país.

En lo que toca al involucramiento de la figura presidencial en el desarrollo de la MERPD, cabe mencionar que, aparte de reconocer unánimemente el interés del primer mandatario por su buena marcha, los entrevistados coinciden en anotar su distanciamiento del proceso, el cual, según ellos, se explica por el alto grado de confianza en sus subalternos del DNP, como entidad impulsadora de esta política. En este punto de la injerencia presidencial en el devenir de la MERPD, es preciso anotar el significado que tiene la coincidencia existente entre la terminación de la fase de diseño y definición del carácter de la Misión y el inicio de su fase de implementación con el comienzo del segundo período de gobierno del presidente Álvaro Uribe, después de un proceso de reelección desprovisto de cualquier obstáculo de exequibilidad procedimental y de legitimidad electoral. Esta coincidencia augura el éxito de la complementariedad de las etapas de una misma política pública pro-pobres, que no ha de tener muchos antecedentes en el ámbito latinoamericano, en donde es común la falta de continuidad de las políticas públicas.

6. LECCIONES APRENDIDAS

Varios son los aprendizajes que ha dejado el desarrollo de la MERPD en su primera fase de diagnóstico de la realidad de la pobreza en Colombia y de formulación de estrategias y políticas a futuro. Cabe anotar que todos ellos se enuncian en este texto a pocos días de que se presente formalmente los resultados y sugerencias finales de la Misión ante la opinión pública. Hecha esta salvedad, puede señalarse, como principales lecciones, las siguientes:

La participación es importante: Es innegable que, a pesar de la resistencia inicial expresada por los mismos gestores de la Misión, el proceso inclusivo y participativo a través del cual se recogieron valiosos insumos provenientes de múltiples sectores de la sociedad civil, y donde se presentaron los resultados parcialmente alcanzados por ésta, fue definitivo en la legitimación de las propuestas y estrategias que serán dadas a conocer en pocos días. No se trató entonces, en ningún sentido, de un proceso meramente tecnocrático, en el que se dictan políticas desde arriba hacia abajo, sino, muy por el contrario, de uno en el que se oyeron diferentes voces y se convocaron diversos sectores afectados o interesados, de una u otra forma, por la problemática de la pobreza.

Inclusive, recientemente, se pudo establecer que, próximamente, a partir del 17 de octubre venidero, se reforzará la socialización del informe final de la MERPD. Luego de la presentación formal de la última etapa ya aludida, se iniciará una gira nacional para presentar los resultados en diez regiones distintas del país, presentación que contará con el apoyo del PNUD.

Coordinación y tiempos suficientes: Queda claro también que, cuando a una política de corte programático, como la de la lucha contra la pobreza delineada por la MERPD, se le garantiza la institucionalidad, los espacios y los tiempos necesarios para madurar y para lograr una complementariedad entre sus componentes internos tiene muchas más posibilidades de éxito en su implementación.

La calidad del debate: Un punto definitivo en el acertado desarrollo de la MERPD ha sido, sin duda, el adelantamiento de consultas con actores profundamente conocedores del tema de la pobreza, lo cual ha permitido la realización de debates y discusiones de peso, que llevaron a la consolidación de lineamientos metodológicos consensuados, tanto sobre el abordaje conceptual del fenómeno, como sobre las políticas más apropiadas para enfrentarlo.

Una paradoja: Debemos, no sin una mezcla de sorpresa y satisfacción, que la MERPD ve la luz en una administración que, como la de Uribe, no se caracteriza por manejar un perfil neoestructural, sino que, por el contrario, es afín con posturas conservadoras. Es innegable, sin embargo, la apuesta que hace por el logro de la justicia social, característica del Estado Social de Derecho, evidenciada concretamente en el énfasis de la Misión en la ayuda a las personas en pobreza extrema; y en la relevancia de la participación ciudadana orientada a vigilar y controlar la labor del Estado, buscando garantizar la transparencia y el accountability.

Rol del Banco Interamericano de Desarrollo: No cabe duda de que la MERPD inicialmente fue, más el resultado de una iniciativa de orden multilateral, que de un interés original generado en el Estado colombiano. Pero el hecho de que el BID haya tenido una injerencia tan significativa en el surgimiento y puesta en marcha de la Misión, no dejó de significar que ésta pasara de ser una mera imposición externa sin relevancia, un compromiso sin valor, a convertirse en una de las estrategias principales asociadas al logro de los Objetivos del Milenio y, junto con el documento CONPES 091 de 2005, en la herramienta por excelencia que servirá de pauta

para emprender la lucha contra la reducción de la pobreza extrema en todo un país de más de 40 millones de habitantes. Una lección aprendida es, entonces, la que resulta de la importancia de la coherencia y la acción coordinada entre organismos multilaterales y gobiernos nacionales.

Rol del parlamento y de los partidos políticos: Finalmente, en cuanto a los factores del sistema político atinentes al rol del parlamento y de los partidos políticos propiamente dichos, lo dicho arriba se mantiene, aun cuando no está de más resaltar que, para el caso concreto de esta Misión, no se dio una actuación conjunta de todos los partidos políticos existentes en Colombia, sino tan sólo de los dos partidos tradicionales. La relación entre la Misión y los partidos se dio siempre a través de figuras individuales, no representativas formalmente de las colectividades a las que pertenecían, motivadas por la trayectoria tecnocrática y el interés y familiaridad de estos pocos actores con los temas económicos nacionales. Además de ello, ni la oposición (representada fundamentalmente por el Polo Político Alternativo), ni las nuevas fuerzas políticas (mayoritariamente leales al presidente Álvaro Uribe) fueron tomadas en cuenta en este proceso.

Para finalizar, conviene anotar una última arista, proveniente de las entrevistas realizadas, que permite entrever un futuro interesante para el estrechamiento y fortalecimiento de las relaciones entre las políticas públicas pro-pobres, como la MERPD, y el ámbito del sistema político, con el parlamento y los partidos políticos como protagonistas centrales en este proceso. La desconfianza que inicialmente pudo haberse dado ante la recomendación hecha por el BID para involucrar actores políticos vinculados a los partidos y a las corporaciones públicas (Senado y Cámara) ha quedado ampliamente superada cuando algunos de los entrevistados han reconocido la importancia de esta ingerencia en procesos de política pública tan complejos y ambiciosos como éste. Aún más, llegaron al extremo de manifestar su interés en que, a futuro, se establezcan mecanismos claros para incorporar estos aportes y poderles dar curso en la fase de implementación de las recomendaciones provenientes de la primera etapa de la Misión.

BIBLIOGRAFÍA

Acción Chilena de Organismos No gubernamentales. 2004. *Más voces para la democracia. Los desafíos de la sociedad civil*. Paz Milet (Ed. et. al). Santiago de Chile.

“Aumentan desplazados en Colombia”

<http://www.news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid/5064000/5064598.stm>

“Informe de Balance Plan Nacional de Desarrollo”. Departamento Nacional de Planeación DNP. 2006. Serie Reportes de Evolución, No. 28. Bogotá, (agosto).

López, Hugo et. al. 2006. “Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad MERPD. Resumen Ejecutivo”. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Narayan, Deepa et al. 2000. “Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?” Publicado por el Banco Mundial. New York: Oxford University Press.

Página web Departamento Nacional de Planeación, DNP

http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=623

¡Pobre país! Informe Especial. 2006. Revista Semana, Edición 1276. Bogotá, (octubre).