



---

# 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

Luis 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

<b>Prefacio</b>	i
<b>Visión de conjunto</b>	1
<b>Los partidos andinos y la inclusión política</b>	57
<b>INFORME NACIONAL BOLIVIA</b>	
<b>SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE BOLIVIA</b>	79
<b>1. RESUMEN EJECUTIVO</b>	79
<b>2. EL CONTEXTO BOLIVIANO</b>	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
<b>3. LAS REFORMAS EN BOLIVIA</b>	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
<b>4. PARTIDOS POLÍTICOS Y AGENDA PRO-POBRES</b>	128
<b>5. ALGUNOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS</b>	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
<b>6. ACTORES FUNDAMENTALES DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y OBSTÁCULOS</b>	
<b>PARA LA REFORMA</b>	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
<b>7. RECOMENDACIONES</b>	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
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	158
<b>ESTUDIO DE CASO BOLIVIA</b>	
<b>LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR: UNA REFORMA PRO-POBRES EN BOLIVIA</b>	163
1. INTRODUCCIÓN	163
2. SÍNTESIS DE LA REFORMA	164

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

## **INFORME NACIONAL COLOMBIA**

### **SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE COLOMBIA** 185

<b>1. RESUMEN EJECUTIVO</b>	185
<b>2. EL CONTEXTO EN COLOMBIA</b>	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
<b>3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE POBREZA</b>	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
<b>4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PRO-POBRES</b>	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
<b>5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	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
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	245
<b>ESTUDIO DE CASO COLOMBIA</b>	
<b>MISIÓN PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD</b>	251
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	251
<b>2. IMPORTANCIA</b>	254
<b>3. CARACTERÍSTICAS</b>	255
<b>4. RESULTADOS OBTENIDOS EN ESTE PROCESO</b>	259
<b>5. ACTORES INVOLUCRADOS EN LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DEL MERPD</b>	261
<b>6. LECCIONES APRENDIDAS</b>	263
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	266

## **INFORME NACIONAL DEL ECUADOR**

<b>SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DEL ECUADOR</b>	269
<b>1. RESUMEN EJECUTIVO</b>	269
<b>2. EL CONTEXTO EN EL ECUADOR</b>	271
2.1 El contexto político (1970-2006)	271
2.2 El contexto socioeconómico	275
<b>3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE EL TEMA DE LA POBREZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	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
<b>4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA</b>	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
<b>5. RECOMENDACIONES</b>	<b>316</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>319</b>
<b>ESTUDIO DE CASO ECUADOR</b>	
<b>LA LEY DE MATERNIDAD GRATUITA</b>	<b>323</b>
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
<b>INFORME NACIONAL PERÚ</b>	
<b>SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE PERÚ</b>	<b>341</b>
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

<b>4. EL SISTEMA POLÍTICO, LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA COHESIÓN SOCIAL</b>	<b>381</b>
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
<b>5. RECOMENDACIONES</b>	<b>400</b>
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
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>412</b>
<b>ESTUDIO DE CASO PERÚ</b>	
<b>EL SEGURO INTEGRAL DE SALUD: UNA HISTORIA POLÍTICA</b>	<b>419</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>419</b>
<b>2. EL MOMENTO POLÍTICO EN EL QUE SE APRUEBA EL SIS Y EL PROCESO DE APROBACIÓN</b>	<b>424</b>
<b>3. LOS ACTORES ALREDEDOR DE LA APROBACIÓN DEL SIS</b>	<b>427</b>
<b>4. LECCIONES PARA POLÍTICAS PRO-POBRES</b>	<b>430</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>435</b>

## **INFORME NACIONAL VENEZUELA**

<b>SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE VENEZUELA</b>	437
<b>1. RESUMEN EJECUTIVO</b>	437
<b>2. EL CONTEXTO VENEZOLANO</b>	443
2.1 El contexto político	443
2.2 El contexto socioeconómico	446
2.3 La pobreza en Venezuela	448
<b>3. EL SISTEMA POLÍTICO Y LOS ESPACIOS PARA LA FORMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	451
3.1 El sistema político electoral: el marco legal	451
3.2 Las relaciones Estado-sociedad	453
<b>4. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE LA POBREZA EN VENEZUELA</b>	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
<b>5. FACTORES DEL SISTEMA POLÍTICO QUE INFLUYEN EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA</b>	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
<b>6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>487</b>
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
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>499</b>
<b>ESTUDIO DE CASO VENEZUELA</b>	
<b>BANCO DE DESARROLLO DE LA MUJER</b>	<b>513</b>
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
<b>Sobre los autores</b>	<b>534</b>

*La política y la pobreza en los países andinos*

**ESTUDIO DE CASO VENEZUELA**

# BANCO DE DESARROLLO DE LA MUJER

## Estudio de caso Venezuela

HAYDÉE GARCÍA y GABRIELE MERZ

### 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Durante las décadas de los ochenta y noventa, Venezuela experimentó un aumento sustantivo de la pobreza. En 1999, cuando toma posesión el actual gobierno, el 44% de los hogares y el 49,4% de la población se encontraban en situación de pobreza; mientras que la indigencia afectaba al 21,7% de la población.<sup>2</sup> En ese mismo año, el 27% de los hogares venezolanos tenía como jefe de familia a una mujer, de ellos el 48,6% eran pobres y el 23,8%, pobres extremos.<sup>3</sup> Como estrategia familiar para enfrentar el problema, un mayor número de miembros del grupo familiar se incorporó al mercado de trabajo, con lo que la tasa de participación femenina aumentó de 37%, en 1990, a 47,9%, en 1999.

La economía, sin embargo, no fue capaz de absorber la creciente oferta de mano de obra, siendo las mujeres relativamente más afectadas. Las cifras dan cuenta de un aumento del desempleo femenino de 9,3% a 16,1% entre 1990 y 1999, frente a un

---

<sup>1</sup> El Banco de la Mujer (Banmujer), al igual que todos los programas pro-pobres desarrollados durante el actual período gubernamental en Venezuela, forma parte de la nueva institucionalidad del Estado para manejar la política social. Los “viejos programas” no fueron bien vistos desde comienzos del actual gobierno por considerárseles inscritos dentro del esquema “neoliberal”. En consecuencia, en el caso de Venezuela, no es posible referirse a reformas, sino a nuevos programas para la atención del problema de la pobreza.

<sup>2</sup> CEPAL, Panorama Social de América Latina 2002-2003, Anexo, Cuadro 15 (población) y BADEINSO: Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (hogares).

<sup>3</sup> Idem.

incremento de 10,2% a 13,6% para los hombres. Asimismo, de 1,2 millones de mujeres que ingresaron al mercado de trabajo en dicho período, el 78% se ocupó en el sector informal.<sup>4</sup>

El aumento del desempleo y del trabajo informal femenino constituyó un argumento para plantear la necesidad de mejorar y aumentar el acceso a recursos productivos, especialmente para las mujeres pobres. Además de ello, otros factores vinculados a la situación política venezolana favorecieron la generación de este tipo de respuestas a la problemática social entre 1999 y 2006. Al respecto, algunos autores señalan que la crisis política venezolana, caracterizada por un profundo conflicto entre agentes políticos polarizados, logró poner en primer plano a la política social (Maignon, La Cruz y DÉlias, 2006). Es en este contexto de precariedad socio-económica y de alta conflictividad política que se organiza el Banco de la mujer (Banmujer).

### *Importancia*

Teóricamente, la política social promovida por el actual Gobierno tiene como criterios guía los principios de justicia social, equidad, universalidad y corresponsabilidad, todos ellos contenidos en la Constitución de 1999, en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 y en el Plan Estratégico Social del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS). En todos estos documentos se propone el desarrollo de una economía social y de un sistema micro-financiero. En ese sentido, la importancia de Banmujer radica en lo siguiente:

- Obedece a los criterios de equidad, justicia social y corresponsabilidad en la construcción del nuevo modelo de país propuesto en la Carta Magna.
- Materializa los mandatos constitucionales y de otras leyes asociadas a la protección de los derechos de las mujeres.
- Se crea en el marco de la política gubernamental de lucha contra la pobreza por la vía de promover la economía social o popular representada por las microempresas y las cooperativas.

---

<sup>4</sup> Cálculos propios con base en OCEI e INE, Encuesta de Hogares por Muestreo, 2º semestre de 1990 y 1999.

- Asociado a lo anterior, propone suministrar herramientas productivas para las mujeres tradicionalmente excluidas de las políticas públicas y de los planes estratégicos de desarrollo.
- Asimismo, propone facilitar herramientas para la organización y empoderamiento de las mujeres para lograr, a través de ello, su incorporación como ciudadanas a los asuntos de la vida pública.

### *Características*

Los rasgos distintivos de Banmujer con respecto a otros bancos públicos y privados de apoyo financiero a las microempresas y otras formas organizativas de la economía popular son:

- Se crea dirigido a una población muy específica, como lo son las mujeres en condiciones de pobreza, asociadas para el trabajo, autoempleadas o desempleadas. No es un banco para mujeres profesionales o provenientes de los sectores medios.
- No responde a demandas específicas de la población, por el contrario, promueve sus servicios en comunidades pobres, para lo cual utiliza la visita de promotoras.
- Además de los servicios financieros, presta servicios no financieros como parte de su filosofía de concebir la persona integralmente, no sólo como un ente productivo.
- No se rige por la Ley de Bancos. Esta cualidad la comparte con el Banco del Pueblo Soberano.
- De acuerdo con su diseño, la recuperación del crédito es importante y, teóricamente, quien no cancela sus préstamos no es elegible para otros beneficios crediticios provenientes del sistema microfinanciero o cualquier otro banco. Sin embargo, la transferencia en sí misma constituye una prioridad.
- No cumple funciones de intermediación financiera, aunque están contempladas en su acta constitutiva, con lo cual algunos prefieren definirlo como un Fondo.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> En entrevista a José Ramón Llovera, experto en microempresas en Venezuela.

## *Resultados*

Es posible referirse a dos tipos de resultados: los asociados a la sostenibilidad de la institución y los relacionados con el impacto sobre la calidad de vida de la población usuaria.

### *Resultados asociados a la sostenibilidad institucional*

Respecto de la sostenibilidad política, además de inscribirse en los principales lineamientos contenidos en los instrumentos institucionales del Estado, es posible afirmar que Banmujer mantiene un alto apoyo proveniente de los grupos vinculados a las luchas reivindicativas de las mujeres venezolanas. En entrevistas realizadas a importantes líderes mujeres, tanto del gobierno como de la oposición, fue posible constatar que esta institución goza de prestigio y aceptación por parte de las mismas.

Sin embargo, en lo relativo a su sostenibilidad económica, desde el sector privado de las microempresas se le ha cuestionado sus dificultades de recuperación de los créditos y la vulnerabilidad que ello supone en la medida que se registren bajas en los ingresos públicos que, como se sabe, son altamente dependientes de los ingresos petroleros en Venezuela. Aunque, en opinión de la Presidenta de Banmujer, el problema radica en la metodología para estimar la morosidad ya que los créditos se recuperan pero a un ritmo distinto al establecido por el sistema financiero tradicional.<sup>6</sup> Por otra parte, hay quienes estiman que desde sus inicios el objetivo prioritario de este Banco ha sido la transferencia de recursos y herramientas de organización a este grupo de población, en tanto que la recuperación de los créditos es un objetivo secundario.<sup>7</sup>

Finalmente, en lo referido a la sostenibilidad organizacional, se considera que ya ha transcurrido el suficiente tiempo para la formación de un equipo de gente con una filosofía de trabajo que permita afirmar la existencia de funcionarias preparadas para continuar el legado.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Comentario realizado por Yris Martín, ex Jefa de Asistencia Técnica y Apoyo a la Microempresa de Banmujer.

<sup>7</sup> En entrevistas con Leonardo Pisan, líder del sector de la pequeña y mediana empresa en Venezuela y Adícea Castillo, profesora universitaria, miembro del Centro de Estudios de la Mujer de la UCV y líder del movimiento de mujeres de Venezuela.

<sup>8</sup> En entrevista con Yris Martín.

### *Resultados asociados a la calidad de vida de las usuarias*

De acuerdo con los indicadores de la institución, entre el año 2001 y 2006, se han generado 80 634 empleos directos y 161 268 empleos indirectos. Además, cuentan los resultados en las mujeres pobres. Al respecto, en el marco del proyecto *Desarrollo Humano Local, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género*, se realizó una medición de efectos en diciembre de 2003, sobre la base de una muestra de 181 usuarias que recibieron microcréditos en los 18 primeros meses de funcionamiento del Banco, en cuatro municipios venezolanos.<sup>9</sup> Los hallazgos preliminares obtenidos en la fase cuantitativa fueron:

- Entre el 39% y el 50% total de microempresas financiadas por Banmujer se encontraban activas.
- La diversificación de actividades económicas es mayor en los municipios urbanos, aun cuando siguen siendo actividades tradicionales como venta de comida (18% a 57% del total), corte y confección (7% a 18%) y artesanía y manualidades (5% a 6%).
- Según las usuarias con microempresas activas, entre el 67% a 100% considera que el microcrédito las ayudó, mientras que entre el 29% y 33% considera que las ayudó poco o no las ayudó.
- La incidencia del microcrédito en su calidad de vida involucró mejoras en la alimentación, mayor disponibilidad de recursos para el cuidado de la salud, la educación, el mejoramiento de la vivienda y, finalmente, para el ahorro.
- La incorporación de las usuarias a la educación formal a través de las estrategias educativas de otros programas asociados (Misiones).
- En cuanto a su desarrollo personal entre el 35% y el 65% de las usuarias declararon haber mejorado.
- La incorporación de las mujeres al ámbito público vinculada a la participación y organización para el desarrollo local varió de 23% a 45% entre los cuatro municipios estudiados.

---

<sup>9</sup> Venezuela cuenta con 335 municipios.

## 2. RESUMEN DEL PROCESO DE APROBACIÓN, DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

### *Antecedentes*

Los Bancos de la Mujer son proyectos de larga data. Sus orígenes se ubican en 1975, durante la celebración de la primera conferencia de la Mujer de las Naciones Unidas, que buscaba fomentar la participación de las mujeres de escasos ingresos en las actividades productivas y financieras.<sup>10</sup> Por su parte, el fenómeno del microcrédito se concretó en Bangladesh en 1976, cuando el Banco Grameen comenzó a otorgar pequeños préstamos a personas muy pobres excluidas de este beneficio por los bancos convencionales.

En Venezuela, es posible identificar varias iniciativas que preceden a Banmujer, las cuales fueron impulsadas desde los años setenta y desarrolladas con mayor fuerza desde finales de la década de los ochentas (La Cruz, 2006). Durante el período gubernamental 1989-1994, como parte del Programa de Enfrentamiento de la Pobreza (PEP), se promovió el “Programa de Apoyo a la Economía Popular (PAEP). El PEP constituyó una medida inserta en programas de estabilización y ajuste estructural para contrarrestar los efectos sociales de corto plazo, cuyo sólo anuncio desató una serie de protestas violentas conocidas como el “Caracazo” (La Cruz, 2006). El Fondo Nacional para el Desarrollo y el Mejoramiento de la Calidad de Vida de las Comunidades Inmobiliarias (FONCOFIN), creado en 1987, sirvió de base para la administración del PAEP (García, 1993) el cual tuvo un importante apoyo financiero desde el sector gubernamental, dada la circunstancia política en la cual se generó el programa.<sup>11</sup> Posteriormente, en la gestión gubernamental correspondiente a 1994-1998, también se creó un programa de este tipo en el contexto de la aplicación de otro programa de ajuste y estabilización macroeconómica, así como de un segundo programa de enfrentamiento a la pobreza conocido como “Agenda Venezuela”.

En general, los recursos públicos canalizados hacia las microempresas fortalecieron a las ONGs, ya que la asistencia crediticia se prestó de dos maneras: directa y

---

<sup>10</sup> En [www.fmmb.org/sp/organizacion/historia.htm](http://www.fmmb.org/sp/organizacion/historia.htm)

<sup>11</sup> En entrevista con Virginia Olivo, Ministra de la Familia entre 1984 y 1988 y líder del movimiento de mujeres de Venezuela.

mediante convenios con ONGs. Fue con la creación del PAEP que por primera vez se canalizan recursos para las organizaciones de mujeres, vía la ONG *Centro de Investigación Social, Formación y Estudios de la Mujer* (CISFEM). Esta ONG desarrolló un programa de apoyo financiero que incluía un componente de capacitación. (García, 1993).

Del lado del sector privado, la Fundación Mendoza (FEM) fue la primera institución en promover el sector de microempresas en Venezuela, en el año 1990, llegando a celebrar convenios hasta con 156 ONGs.<sup>12</sup> Posteriormente, en 1999, se crea BanGente, primer banco microfinanciero del país, que sirvió de modelo para otros entes financieros de atención a la población de menores recursos, tales como el Banco del Pueblo Soberano, establecido por el actual Gobierno.<sup>13</sup> En BanGente alrededor del 48% de sus clientes son mujeres (Pérez Araujo, 2003).

Concerniente a los actores, en los antecedentes de creación de los programas de microempresas, además de la actuación de los gobiernos nacionales, la influencia de los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue decisiva por su asociación con la implantación de los planes de estabilización y ajuste estructural (García, 1993). Del otro lado, no puede hablarse de actores de oposición a los programas de microcréditos, sino a las políticas de ajuste y estabilización. La oposición a estas reformas provenía, sobre todo, de la población “de calle”, que sostuvo las protestas, y de los partidos políticos de izquierda, que luego apoyaron la elección del actual Presidente Hugo Chávez, pero así mismo incluyó a partidos “del status”.

Por otra parte, la feminización de la pobreza y el acceso a los recursos productivos por parte de las mujeres pobres como vía para la superación de la misma ha estado en la agenda de las organizaciones de mujeres, tanto de las gubernamentales como de las no gubernamentales. Entre los factores decisivos para que en Venezuela se logran importantes reivindicaciones a lo largo de las últimas décadas y para que las instituciones públicas y privadas aceptaran cada vez más incorporar el enfoque de

---

<sup>12</sup> En entrevista a José Ramón Llovera.

<sup>13</sup> Idem.

género en el diseño de políticas y programas (así como desarrollar actividades específicas dirigidas hacia las mujeres pobres), se encuentran: (i) las conferencias internacionales convocadas por el Sistema de las Naciones Unidas, así como por las corrientes feministas en el mundo y en el país. Venezuela suscribió dos importantes convenciones con respecto a los derechos de las mujeres: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer en 1982<sup>14</sup> y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en 1995;<sup>15</sup> (ii) el contar con instancias en el poder ejecutivo y legislativo para el adelanto de la mujer y; (iii) el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, las cuales, en 1985, conformaron una organización paraguas: la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Mujeres (CONG de Mujeres).<sup>16</sup>

El trabajo conjunto entre mujeres gubernamentales y no gubernamentales, apoyadas en las Convenciones internacionales, permitió modificar y actualizar el marco jurídico normativo, favorable a la consecución de los derechos de las mujeres y la igualdad entre los sexos (Espina y Rakowski, 2002). En 1999, las mujeres organizadas lograron incorporar en la nueva Constitución las reivindicaciones conquistadas en años anteriores y otras que no se habían concretado (Jiménez, 2000): los derechos sexuales y reproductivos; la igualdad de derechos y deberes en las relaciones familiares; el derecho y el deber a la participación en la toma de decisiones en las políticas públicas; la igualdad y equidad en el ejercicio del derecho al trabajo, el derecho de las amas de casa a la seguridad social, así como una disposición que establece medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerados.

El nuevo marco institucional, así como la designación en cargos de decisión de mujeres de larga trayectoria en la lucha por sus derechos en la nueva administración, que se inició en 1999, favoreció el diseño y la puesta en práctica de una experiencia nueva como la que representa Banmujer.

---

<sup>14</sup> Ratificada por el Congreso el 16 de junio de 1982 y puesto el cúlplase de ley por el Ejecutivo Nacional el 15 de diciembre de 1982.

<sup>15</sup> Ratificada por el Congreso el 24 de noviembre de 1994 y firmado por el Ejecutivo el 16 de enero de 1995.

<sup>16</sup> Según Espina y Rakowski, la CONG de Mujeres logró reunir unas 25 ONGs entre 1985 y 1990 (representantes de sindicatos y partidos políticos, organizaciones de base, cristianas, universitarias, casas de la mujer, etc.).

### *Aprobación, diseño y ejecución del Programa*

En el caso de Banmujer, podría decirse que la aprobación del programa precedió la fase de diseño, al ser decretado por el Presidente de la República. Sin embargo, el sólo hecho de haber sido creado mediante un decreto condicionó el diseño a la figura de un banco de carácter público.

El decreto de Banmujer tuvo lugar el 8 de marzo de 2001,<sup>17</sup> cuando se celebraba el Día Internacional de la Mujer. Su creación respondió al interés del Presidente Hugo Chávez en contar con mecanismos institucionales de transferencia de recursos a los sectores pobres de la población distintos a los previamente establecidos, toda vez que uno de los objetivos fundamentales del proyecto revolucionario que él representa es “la refundación de la República”. Pero, sin duda, un apoyo decisivo a la creación de esta institución provino del Instituto Nacional de la Mujer (Inamujer) desde donde, por intermedio de su presidenta, María León, se llevó la propuesta al Ejecutivo Nacional en el año 2000. María León promovió esta idea a partir de un proyecto que le fue presentado por una representante del sector privado, el cual contaba con el respaldo de la banca privada y del BID. La idea que inicialmente se planteó al Ejecutivo Nacional fue la de constituir un banco de carácter privado tipo el Banco Grameen de Bangladesh, apoyado por el Gobierno nacional y vinculado al Inamujer para fortalecer los planes y programas que venía diseñando y ampliar su acción en torno a los problemas de las mujeres que solicitan la atención del Instituto.

El esbozo inicial de Banmujer como banco privado no fue aceptado por el Presidente Chávez, quien consideró que los intereses de los créditos eran altos “la idea de él (el Presidente Chávez) era de un banco que pudiera dar intereses bajos o prestar sin ningún interés”.<sup>18</sup> Posteriormente, en el año 2001, el Presidente decide la creación de Banmujer bajo la modalidad de banca pública adscrita al Ministerio de Finanzas.

Inamujer presentó al Presidente Chávez la candidatura de la economista y académica Nora Castañeda para presidir la institución, contando con el aval de la Vice-Presidenta de la República, así como de mujeres de distintos sectores políticos del

<sup>17</sup> Decreto Presidencial N° 1243. Gaceta Número 37.154.

<sup>18</sup> Palabras de María León, Presidenta de Inamujer.

país comprometidas con las políticas hacia las mujeres. Esta candidatura fue aceptada por el Presidente de la República y Nora Castañeda se convirtió en la primera Presidenta de Banmujer, cargo que aún ocupa. En consecuencia, su elección obedeció a su trayectoria profesional y al haber sido apoyada por Inamujer, así como por organismos no gubernamentales.<sup>19</sup> Sin embargo, su historia en el movimiento de mujeres tanto como su militancia en la Liga Socialista, un partido de izquierda que apoyó al Presidente Chávez, constituyeron factores contribuyentes de su designación.<sup>20</sup>

Con respecto al marco organizacional y regulatorio, según la voluntad expresada por el Presidente de la República, el mismo fue estructurado en torno a mecanismos deliberadamente establecidos para preservar la autonomía financiera de los bancos públicos destinados a la lucha contra la pobreza. Banmujer forma parte del Sistema Microfinanciero Nacional. Los otros componentes son el Banco del Pueblo Soberano y el Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI). La Ley que regula este sistema es la Ley de Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero. El Ministerio para la Economía Popular (MINEP) es actualmente el ente rector del Sistema.

El Banco del Pueblo Soberano (BPS) fue el primero en ser fundado (1999). Constituyó una iniciativa del Presidente Hugo Chávez<sup>21</sup> y su diseño estuvo enmarcado en la estrategia de Economía Popular. El BPS sostuvo inicialmente una línea de crédito para las mujeres, pero ello no significó una política orgánica de atención específica para la mujer, pese a las solicitudes realizadas desde Inamujer.<sup>22</sup> Isbelia Sequera, primera Presidenta y Fundadora del BPS, estima que fue difícil llegar a acuerdos con el Inamujer en torno a la estrategia a seguir para manejar dicha línea de crédito. Según la profesora Sequera, en el período de su mandato (1999-2000), el BPS tenía limitaciones normativas que impedían flexibilizar el otorgamiento de créditos, ya que el mismo estaba regido por la Ley de Bancos y sujeto a la supervisión de la Superintendencia de Bancos (SUDEBAN).

---

<sup>19</sup> En [www.chasque.net/chasque2000/informes/mayo-2001/info2001-05-25.htm](http://www.chasque.net/chasque2000/informes/mayo-2001/info2001-05-25.htm)

<sup>20</sup> En entrevista a Adicea Castillo.

<sup>21</sup> En entrevista a la Profesora Isbelia Sequera, primera Presidenta de BPS y a María León.

<sup>22</sup> En entrevista a Adicea Castillo

FONDEMI fue creado en el año 2001 para contribuir con la superación de la pobreza. Este ente nace en el marco de la Ley de Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero con el objeto de crear una banca de segundo piso, que otorgase créditos de menor cuantía y lograrse fortalecer las actividades microempresariales sustentadas en la iniciativa popular (Arguello, 2005). Hay quienes opinan que FONDEMI surge a partir del modelo de gestión desarrollado por FONCOFIN y que estaba diseñado para tener funciones de rectoría sobre los programas de microfinanzas, pero esta posibilidad no se concretó debido a que la reforma de la Ley de Bancos, promulgada poco después de la creación de FONDEMI, obligó a la Banca a mantener una cartera de microcréditos sobre la cual FONDEMI no tenía competencia para ejercer funciones de rectoría.<sup>23</sup>

Como consecuencia, para la rectoría del Sistema Microfinanciero se crea en el año 2002 el Ministerio de Estado para el Desarrollo de la Economía Social (MEDES), como instancia de coordinación. El Banmujer así como el BPS y FONDEMI se adscriben a esta institución en el mismo año. Posteriormente, en el año 2004, estos organismos se adscriben al MINEP con el objetivo de vincular al sistema a la ejecución de las Misiones y, especialmente, de la Misión Vuelvan Caras, programa fundamental de política social del actual gobierno destinado a la capacitación para el trabajo y la promoción de cooperativas. Una de las competencias del MINEP es “definir los mecanismos para la participación del sector público y privado en la planificación y ejecución de planes y programas relacionados con el apoyo de la economía popular”.<sup>24</sup> En opinión de algunos entrevistados, los cambios de adscripción del Banmujer no han sido traumáticos y han respondido a “la necesidad de hacer ajustes en la medida que los procesos se van clarificando”.<sup>25</sup> En el caso de su adscripción al MINEP, hubo ciertas disonancias iniciales pero el Banmujer las superó y se benefició de la asociación, toda vez que logró insertar el tema de género en un programa social del gobierno. Por otra parte, también hay quienes opinan que los cambios de adscripción obedecieron a la política cíclica y variante mantenida por el gobierno en la materia: comenzó promoviendo la

---

<sup>23</sup> En entrevista a José Ramón Llovera.

<sup>24</sup> Gaceta Oficial N° 334.966 del 16/9/2004.

<sup>25</sup> En entrevista a Yris Martín.

pequeña y mediana empresa y, posteriormente, la microempresa, luego las cooperativas, las empresas asociativas y, en la actualidad, se habla de las empresas de desarrollo social, que son básicamente empresas comunitarias en asociación con el Estado.<sup>26</sup>

Además de impulsar la creación de FONDEMI, la Ley de Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero contempla otorgar microcréditos a comunidades, agrupaciones, asociaciones y personas de estratos deprimidos económicamente. La Ley no prevé garantías de recuperación de créditos y excluye a los organismos del Sistema Microfinanciero de la supervisión de SUDEBAN. Cabe destacar que este último punto responde a una solicitud del Presidente Chávez, quien en reiteradas oportunidades expresó su negativa a que las entidades oficiales fuesen supervisadas por el SUDEBAN, pues ello podría interferir en su función social.<sup>27</sup> Es así como Banmujer y el BPS están expresamente excluidos de la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras, con el objeto de preservar su autonomía de gestión. Esta condición especial no generó protestas sustantivas de parte de la Banca privada ante la posibilidad de que ello pudiese acarrearles costos políticos y económicos superiores a los provenientes de la misma medida.

Con relación al marco de política de la institución, se encontró consenso entre las personas consultadas en que Nora Castañeda, una mujer a quien se atribuye un importante carisma político, imprimiese su sello personal en el diseño y ejecución de la institución. En opinión de algunas de estas personas, a través de Banmujer, la Profesora Castañeda pudo concretar un proyecto de vida que lleva a cabo como una militante o como una misionera. Todo ello sin haberse desviado de los principios fundamentales de equidad, justicia, universalidad y corresponsabilidad contenidos en la Constitución de 1999.<sup>28</sup>

En consecuencia, si bien teóricamente el marco de políticas de Banmujer está representado por el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007,

---

<sup>26</sup> En entrevista a Leonardo Pisani.

<sup>27</sup> Diario El Nacional, Jueves, 21 de Noviembre de 2002 E/2.

<sup>28</sup> En entrevista a Yris Martín.

la autoría de las orientaciones específicas de su política son atribuidas a Nora Castañeda. Es a ella a quien se le reconoce la constitución de una entidad dedicada sólo a las mujeres “más pobres entre las pobres, las que nadie quiere, las que nadie ayuda” sin distinción política, aun cuando ello lo ha logrado bajo riesgo de conflictos y contradicciones con la propia línea de gobierno en ciertos momentos críticos del país. Otro factor que condicionó el diseño de Banmujer fue la diversidad de mujeres que se congregaron para trabajar en la institución desde sus inicios. Banmujer maneja una concepción amplia con respecto a sus beneficiarias. Su intención es el de empoderar a todas, potenciar a todas, mientras se encuentren en el grupo de las más excluidas y llenen los requisitos para obtener el crédito. A Nora Castañeda se le reconoce el haber trabajado consistentemente con lo que ha sido su discurso, y ello se refleja en los logros alcanzados tanto en la consolidación de la organización y de su estrategia como en la calidad de vida de las usuarias de Banmujer.<sup>29</sup>

En lo concerniente al diseño organizativo de la institución, este partió sin saber muy bien hacia dónde se iba en cuanto a estructura organizativa. De hecho, las personas que ingresaron a trabajar en el Banco, en su mayoría, comenzaron a conocer el tema de las microfinanzas una vez incorporadas a la institución. Por otra parte, gracias a los contactos realizados por el Presidente de la República durante sus visitas al extranjero, se logró el vínculo con los gerentes del Banco Grameen, quienes vinieron a Venezuela a apoyar en el diseño. En consecuencia, se toma como modelo el de ese Banco, pero adaptado a los recursos organizativos y logísticos con que contaba Banmujer, que eran muy inferiores a los del Grameen, entre otros, por sus desventajas en tiempo de consolidación.

Cuando Banmujer comenzó a funcionar lo hizo en las oficinas del Inamujer, pues no contaba con una sede. En sus comienzos, se apoyó en las coordinadoras de los Puntos de Encuentro promovidos por el Inamujer para el otorgamiento de crédito.<sup>30</sup> Esta red tiene como objetivo relacionar a la base de mujeres con el Estado y se ha considerado que sus intereses son de tipo político y son excluyentes bajo criterios<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> En entrevista con Yris Martín, Adícea Castillo y Leonardo Pisani.

<sup>30</sup> En entrevista con María León.

<sup>31</sup> En <http://www.INAMUJER.gob.ve/puntosencuentros.html>

de preferencias políticas. Nora Castañeda diseñó a Banmujer como un ente independiente del Inamujer; por ello, desde el año 2002, Banmujer cuenta con su propia red nacional, la Red Popular de Usuarias, creada a partir de las beneficiarias de los créditos de la institución. En la actualidad, hay 93 redes populares.

Banmujer se financia con recursos de la Tesorería Nacional y con recursos especiales provenientes de convenios nacionales y multilaterales.<sup>32</sup> Como señalamos previamente, los recursos se dirigen a la prestación de servicios financieros, y no financieros, mediante los cuales se capacita a la población beneficiaria de los créditos en aspectos que mejoren su calidad de vida, incorporando la dimensión del género, la promoción y educación para el cuidado de la salud sexual y reproductiva y la prevención contra todas las formas de violencia y discriminación. Conviene señalar que este tipo de prestación también podría interpretarse como un intento del Banco por llenar los vacíos dejados por las instituciones responsables, como es el caso de los Ministerios de Salud o Educación.

### 3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES Y LOS FACTORES QUE INTERVINIERON EN EL PROGRAMA

#### *Los actores*

*La Presidencia de la República:* el rol del Presidente Hugo Chávez Frías resultó crucial en la aprobación de Banmujer tanto como en la adopción de un esquema público de gestión con autonomía de actuación respecto del ente supervisor del sistema bancario en Venezuela. El Presidente también apoyó en el establecimiento de vínculos con el Banco Grameen, en función del asesoramiento técnico para el diseño de Banmujer. Adicionalmente, a través de sus intervenciones públicas, transmite una imagen favorable sobre el Banco, su gestión y su Presidenta, lo cual representa un importante respaldo político.

---

<sup>32</sup> En <http://www.socialwatch.org/es/informesNacionales/435.html>

*Inamujer*: este ente promovió la idea de la creación de un banco para la mujer en Venezuela y apoyó la designación de su Presidenta. Adicionalmente, prestó apoyo de infraestructura y logística durante los primeros meses de su funcionamiento, después de su creación, no obstante no participar en el diseño del mismo.

*La presidenta del Banco de la Mujer*: es la persona clave en el diseño y modus operandi del Banco. Este espacio se lo brinda el hecho de haber accedido a la Presidencia de la institución. No obstante, su personalidad y prestigio han permitido que Banmujer goce de una amplia aceptación en un país profundamente dividido y donde buena parte de la ciudadanía desconfía de sus instituciones.

*MINEP*: ente de adscripción de Banmujer y rector del sistema microfinanciero. En principio tuvo desencuentros con Banmujer en torno a las orientaciones de política pero, posteriormente, se ha logrado superar cualquier obstáculo y conciliar posiciones.

*Organizaciones de Mujeres*: actuaron promoviendo el acceso equitativo a los recursos financieros en el marco de la Constitución de 1999, así como de otras leyes y planes para la mujer. También actuaron aprobando la moción de Nora Castañeda como Presidenta. Contribuyen difundiendo una buena imagen de Banmujer. Por otra parte, a nivel de las localidades, las organizaciones de mujeres se incorporan apoyando las actividades del Banco.

*Red de Usuarías de Banmujer*: constituye la modalidad organizativa, creada por iniciativa de las mujeres beneficiarias de los créditos. Las redes apoyan sustantivamente a la institución y a sus promotoras. En la actualidad, ellas son aliadas fundamentales en el contacto con las comunidades y en las actividades que desarrolla el Banco.

*Organizaciones nacionales*: varias organizaciones gubernamentales tienen alianzas con Banmujer en función de sus programas o para contribuir con su infraestructura logística. Entre ellas destacan el Banco Industrial de Venezuela que funge como ente de intermediación financiera con las usuarias, el INCE por su participación en la Misión Vuelvan Caras, Alcaldías, Gobernaciones y otras.

*Organizaciones internacionales:* muchas organizaciones internacionales apoyan financiera y técnicamente al Banco. Entre ellas: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), y la Cooperación Alemana, Española, Japonesa e Italiana.

*Instituciones bancarias privadas:* no se opusieron porque Banmujer no competía con sus intereses. Tampoco se opusieron a la Ley de Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero por los costos políticos y económicos que pudiesen estar involucrados.

*Medios de comunicación:* los medios de comunicación privados, en general opositores al gobierno, no dedican una amplia cobertura a la institución. Sus noticias prácticamente se limitan a reseñar el volumen de créditos concedidos y los esfuerzos por bajar la morosidad, lo cual en las actuales circunstancias políticas del país podría hasta interpretarse como un apoyo. No obstante, algunas veces, los medios de comunicación son voceros de quienes cuestionan la falta de transparencia de los entes en el Sistema Microfinanciero por la excepción que se les hace respecto a la supervisión de SUDEBAN.

### *Los factores*

*El Régimen de Gobierno:* un régimen de gobierno presidencialista y populista, fundamentado en la popularidad carismática del Presidente, fue determinante en la creación de Banmujer, el Sistema Microfinanciero y muchas otras iniciativas de política social.

*La Asamblea Nacional:* no constituyó obstáculo para la aprobación de la Ley Habilitante en la cual se inscribe la Ley de Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero pues estaba dominada por los partidos que apoyan el actual gobierno.

*El Sistema de Partidos:* dada su debilidad en Venezuela, no tuvo incidencia en la creación o diseño de Banmujer o de cualquiera otro de los componentes del Sistema Microfinanciero. En la actualidad el partido con mayor base es el partido de gobierno el cual está fuertemente controlado por el Presidente Chávez.

#### 4. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA RELACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

*Quien a buen árbol se arrima, buena sombra le cae encima:* un liderazgo proactivo que involucra y compromete a los funcionarios de una institución es especialmente importante en contextos de turbulencia política donde resulta complicado comprometer a las personas en torno a un proyecto. En ese sentido, la figura de su Presidenta ha sido clave en la ejecución de Banmujer. Por otra parte, es indudable que los atributos personales y el manejo político de esta gerente han contribuido con esa capacidad de la institución de adoptar lineamientos que pudiesen contrastar con algunas posiciones sectarias dentro del propio gobierno, sin que con ello se afecte el cumplimiento de los objetivos de Banmujer.

*Haz bien y no mires a quien:* uno de los problemas fundamentales de la política social en Venezuela es el predominio del criterio asistencialista, que adopta formas excluyentes para concretarse, repercutiendo en el agravamiento de los problemas sociales y políticos (Maignon, La Cruz y D'Elías, 2006). En este contexto, el marco de política incluyente que guía la acción de Banmujer constituye un referente para intervenciones de impacto en la situación social que podría ayudar a minimizar tensiones sociopolíticas. De hecho, resultados parciales obtenidos sobre el impacto de su gestión indican mejoramiento en la calidad de vida de las usuarias.

*Carta echada no puede ser retirada:* de acuerdo con Maignon, La Cruz y D'Elías (2006), “las tensiones de consistencia entre lo dicho y lo hecho, han amenazado la legitimidad de la dirección de la política social, de sus procesos y de sus resultados, porque mientras las energías se consumen en esquemas de política operativos y de corto alcance, se están creando las condiciones para que aquellos que no lo eran se conviertan en nuevos pobres”. En efecto, en el proyecto de la Revolución Bolivariana la política social ha constituido el tema del discurso. Sin embargo, la mayoría de las propuestas “han quedado en lo dicho y no en lo hecho”, con lo cual el gobierno enfrenta una progresiva pérdida de legitimidad de sus acciones. En estas circunstancias, es indudable que la coherencia entre el discurso y la acción que se atribuye a Banmujer contribuye con el prestigio aparentemente bien ganado por

esta institución, el cual se traduce en las positivas opiniones encontradas en actores oponentes al actual gobierno y, sobre todo, en lo antes expresado sobre el mejoramiento de la calidad de vida de sus usuarias.

*Las mujeres unidas jamás serán vencidas:* la creación de Banmujer y el apoyo político que esta institución recibe por parte de los movimientos de mujeres de diferentes tendencias parecen confirmar que la lucha por los derechos desde el género permite trascender otro tipo de desencuentros, como las diferencias en cuanto a posiciones partidistas.

*Toda moneda tiene dos caras:* una de las mejores lecciones aprendidas en microfinanzas a lo largo de los últimos años es que poco vale desarrollar políticas, mecanismos e instituciones si éstas no son sostenibles en el tiempo. La sostenibilidad implica la habilidad de satisfacer objetivos presentes sin comprometer la capacidad de alcanzar objetivos futuros (Vera et. al., 2006) En ese sentido es importante evaluar la cuestión de la recuperación de los préstamos de Banmujer con mayor rigurosidad, con el fin de determinar si la misma no obedece a problemas en los mecanismos de operación de la institución antes que a cuestiones metodológicas como se ha argumentado.

*Aprender haciendo:* finalmente, una lección que deja Banmujer es que, cuando en una institución se tiene los objetivos claros, es posible formar progresivamente el recurso humano e ir construyendo las estrategias en el camino hasta alcanzar cierta sostenibilidad organizacional. Pero cuando estos objetivos no están claros, el aprender haciendo puede no pasar de ser una simple improvisación en desmedro de las organizaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

Alva Loyola, María Elena (Banmujer). 2004. Proyecto “Desarrollo Humano Local, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género”, en: *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, vol. 9, No. 23, julio-diciembre de 2004. Centro de Estudios de la Mujer de la Universidad Central de Venezuela. Caracas (diciembre).

Argüello, Yris. 2005. “Organizaciones del Estado que promueven la economía social en el gobierno de Chávez”, en: *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 10, No. 32, Maracaibo (diciembre).

Castillo, Adícea y Córdova Olivieri, Armando. 1998. Género y Pobreza en Venezuela. Centro de Estudios de la Mujer de la Universidad Central de Venezuela (CEM-UCV), Proyecto “Venezuela: Análisis de la Pobreza”, Michelena, Héctor Silva (coord.). Caracas, noviembre (mimeo).

Centro de Investigación Social, Formación y Estudios de la Mujer (CISFEM). 1992. Situación de la Mujer en Venezuela. Caracas, UNICEF.

Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU). 1995. “Venezuela. Beijing, China 1995. Compromisos”. 4 al 15 de septiembre de 1995 (folleto).

Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU). 1997. Plan Nacional de la Mujer 1998-2003. Caracas.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Espina, Gioconda y Rakowski, Cathy A. 2002. “¿Movimiento de mujeres o mujeres en movimiento? El caso Venezuela”, en: Cuadernos del CENDES, vol. 49, No. 49. Caracas (enero).

García, Haydée. 1993. Política Social en Venezuela: Antes y Después del Ajuste. Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES), Caracas (mimeo).

Instituto Nacional de la Mujer. S/f. Plan de Igualdad para las Mujeres Venezuela 2004-2009. Instituto Nacional de la Mujer y Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Caracas.

Jiménez, Morelba (coord.). 2000. *Mujeres Protagonistas y el Proceso Constituyente en Venezuela*. Caracas: Embajada Británica, UNIFEM, PNUD y Editorial Nueva Sociedad.

“Juntas por Venezuela Camino a Beijing” (JUVECABE). 1995. *Mujeres: Una Fuerza Social en Movimiento*. Caracas.

La Cruz, Tito. 2006. “Balance sociopolítico: una ciudadanía social inacabada”, en: *Balance y Perspectivas de la Política Social en Venezuela*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

López, Nina (coord.). 2006. *Creando una Economía Solidaria: Nora Castañeda y el Banco de Desarrollo de la Mujer de Venezuela*. Londres, Crossroads Books.

Maignon, La Cruz y D’Élias. 2006. “Los Modelos de Política Social en Venezuela: Universalidad vs. Asistencialismo”, en: *Balance y Perspectivas de la Política Social en Venezuela*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

Olivo, Virginia. 2003. “El Rol de la Mujer en la Profundización de la Democracia”. Ponencia presentada en: Memoria del Seminario “Modelo Democrático Venezolano con Perspectiva de Género”, 25 de septiembre de 2002. Coddetta, Carolina y Renée Rosales (comp.). Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Foro Permanente por la Equidad de Género.

Pérez Araujo, Víctor Rafael. 2003. *Visión Gerencial*, año 2 , No. 1, vol. 1 (enero-junio), pp 53-62.

Vera, Leonardo, et. al. 2002. “Un marco referencial para el desarrollo de las microfinanzas en Venezuela”, en: *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 2002, vol. VIII, No. 2, julio-diciembre.