



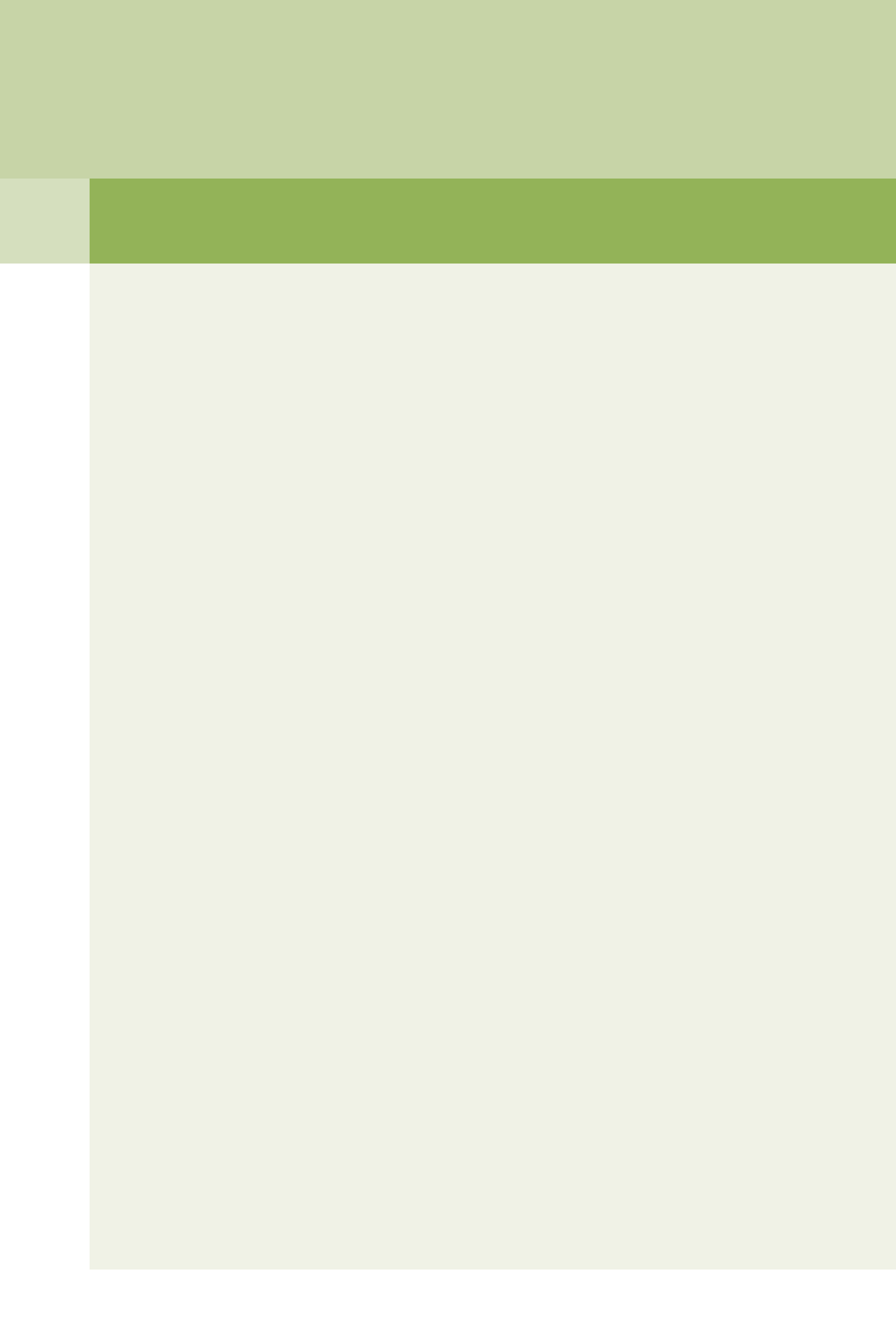
Gobernabilidad y Desarrollo

Análisis y debate para la región andina:
Bolivia, Ecuador y Perú



Internationale Weiterbildung
und Entwicklung gGmbH





Gobernabilidad y Desarrollo

Análisis y debate para la región andina:
Bolivia, Ecuador y Perú

Consultor

Guillermo Rebosio Arana

Asistente

María Cebrián Osina

Guillermo Rebosio Arana:

Licenciado en Economía, en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especializado en políticas públicas, desarrollo rural y agricultura. Se ha desempeñado como investigador y asesor en instituciones peruanas como CENES, CIED, CEDEP y CEPES, así como en el Congreso de la República.

© InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
(Capacitación y Desarrollo Internacional)
DED - Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica

InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn, Alemania
Fon: +49 (0) 2 28 – 44 60 – 0
Fax: +49 (0) 2 28 – 44 60 – 1766
www.inwent.org

InWEnt – División 2.04
Fomento a la Democracia y Reformas Administrativas
Coordinadora de Proyecto/Programa
Ingrid Rösner

Oficina Regional para los Países Andinos - InWEnt
Coordinadora Regional Países Andinos
Brigitta Villaronga Walker
Coordinadora de Programas
Anke Kaulard

Coordinadora Técnica Condoreo
Yenny Melgar Hermoza

lima@inwent.org.pe
www.inwent.org.pe

Contenido: Guillermo Rebosio Arana, María Cebrián Osina
Responsable de producción: Yenny Melgar Hermoza / Anke Kaulard
Cuidado de edición: Ricardo Carrera Salazar

Perú, diciembre 2006

Presentación

La división 2.04 de Fomento a la Democracia y Reformas Administrativas de InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y Desarrollo Internacional), se dedica a temas de descentralización y desarrollo local, poniendo énfasis no solamente en el fortalecimiento de capacidades del sector público sino también en el empoderamiento de la sociedad civil. En este marco, InWEnt con su proyecto de «Fortalecimiento Institucional Sostenible de ONGs en la Región Andina» (Condored) y en alianza con el Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED), presenta este material de debate con la finalidad de analizar los procesos de desarrollo en la región andina.

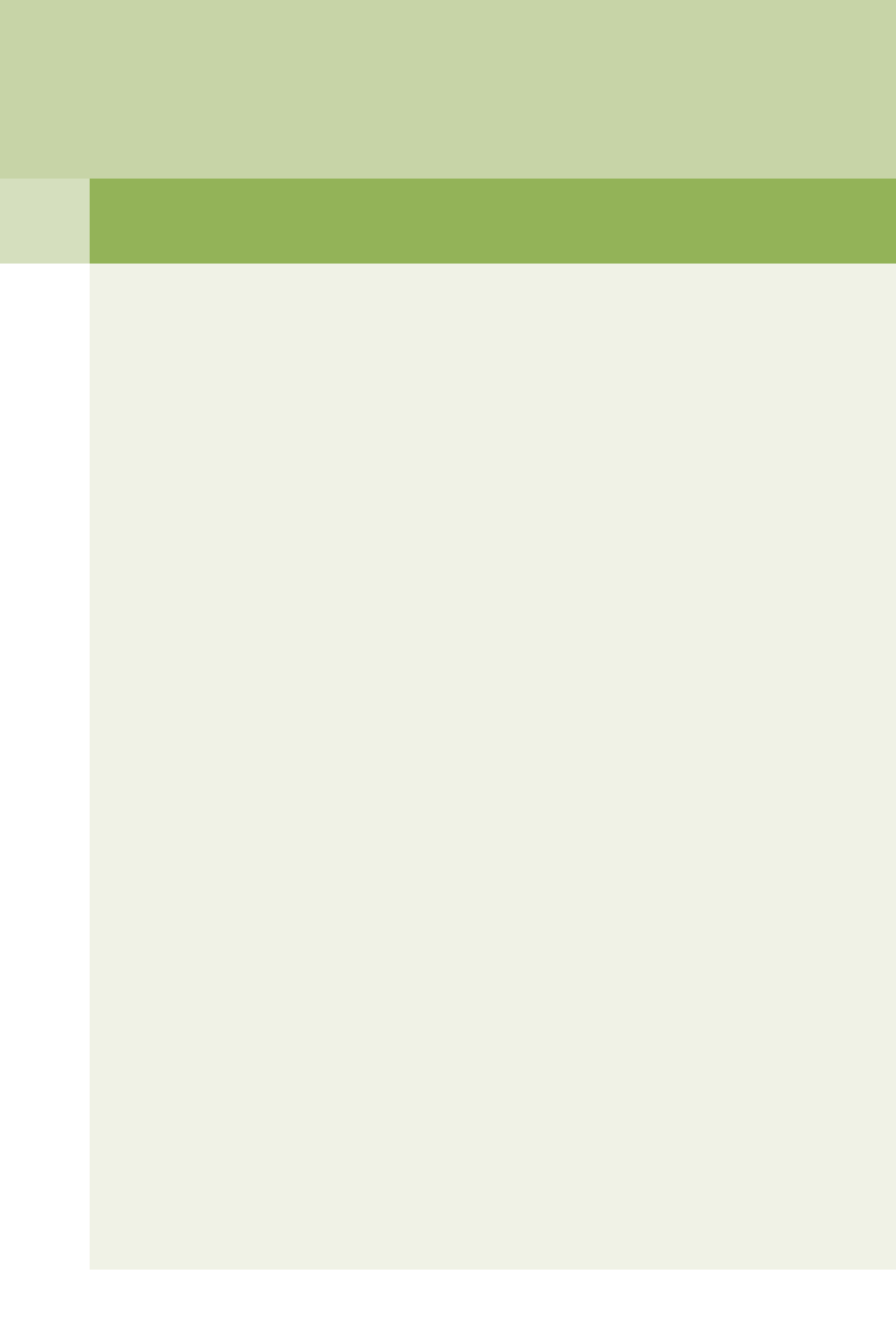
Las transformaciones que se registran actualmente en Bolivia, Ecuador y Perú nos dan cuenta de una corriente social y política que busca procesos alternativos para consolidar la democracia y reducir los niveles de pobreza y exclusión.

Experiencias relevantes en estos países acerca de los procesos de descentralización democrática, nos permiten identificar las formas de vincular el proceso de descentralización a estrategias y mecanismos orientados a la integración económica, social y política, apostando por superar la crisis de representatividad y modificando las formas de relación entre el Estado y la sociedad, estableciendo la gobernabilidad democrática.

El documento analiza las características de la gobernabilidad en la región andina. Creemos que lo esencial es saber si la gobernabilidad democrática está relacionada al nivel de desarrollo del país, partiendo de la idea de un desarrollo equitativo, lo que llevaría al bienestar de la población. En otras palabras, ¿la inestabilidad social de estos países termina generando un cuadro de inestabilidad política?

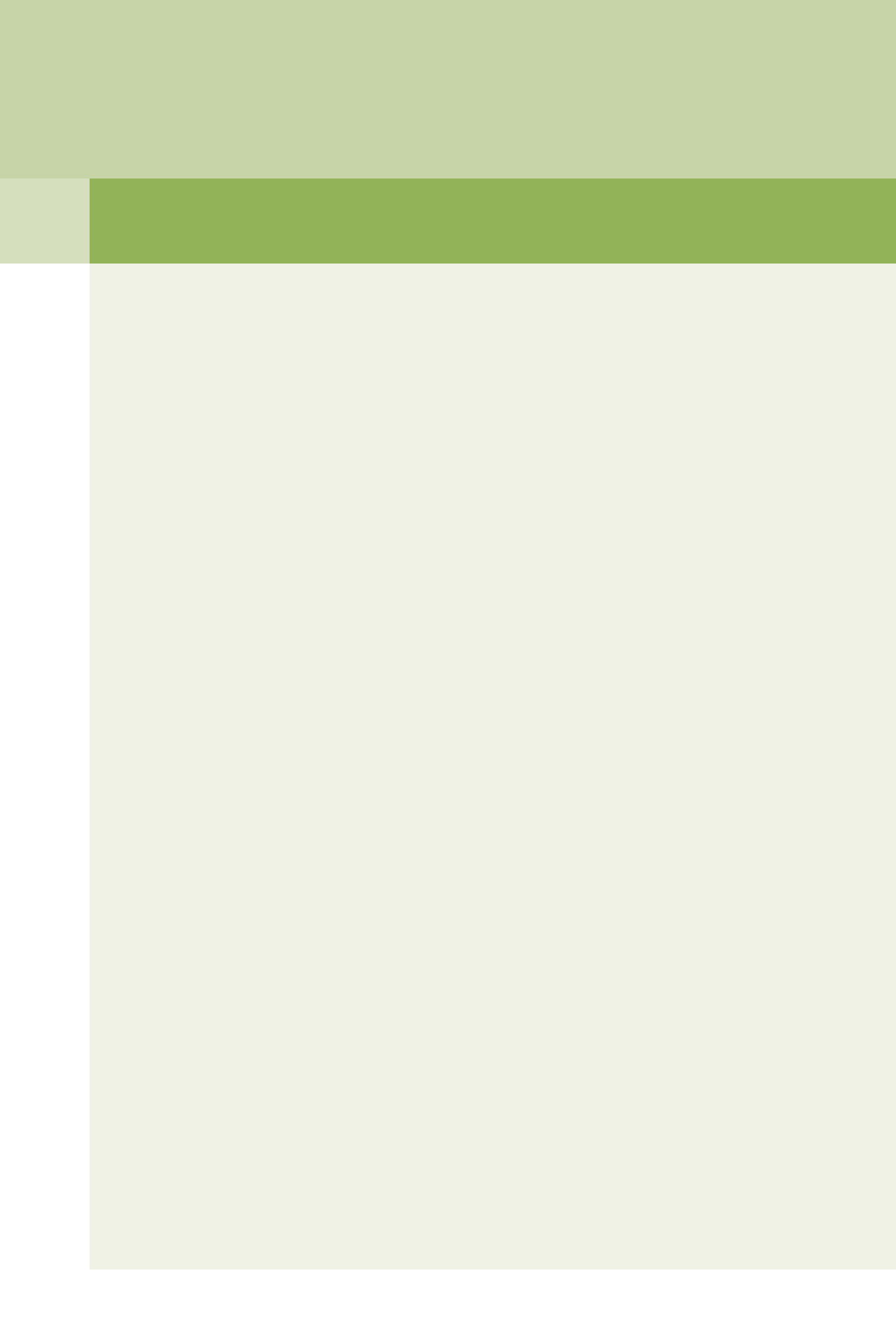
El texto puede enriquecer el debate en los tres países ya que nos proporciona un panorama histórico de los procesos políticos, analiza la inequidad y exclusión en la economía globalizada y evalúa los procesos de fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Este análisis es fundamentado por datos estadísticos, además el texto enciende el debate porque resalta las amenazas y oportunidades para la gobernabilidad y culmina en una propuesta de una agenda para la gobernabilidad democrática.

Ingrid Rösner – Coordinadora de Proyecto/Programa – InWEnt Bonn
Anke Kaulard – Coordinadora de Programas - Oficina Regional InWEnt
Yenny Melgar – Coordinadora Técnica Condored



Indice

Introducción	7
1. Globalización y procesos políticos 1985 - 2006	11
1.1 La crisis en los sistemas políticos andinos	13
1.2 Nuevos actores en la escena política	15
1.3 Institucionalidad política, jurídica y económica	16
1.4 Descentralización, desarrollo local y participación ciudadana	17
2. Inequidad y exclusión en la economía globalizada	23
3. Evaluación de los procesos de fortalecimiento de la institucionalidad democrática	31
3.1 Balance de las políticas de desarrollo	31
3.2 Balance de las políticas de fortalecimiento democrático	33
4. Conclusiones	35
4.1 De la inestabilidad social a la inestabilidad política	35
4.2 Amenazas y oportunidades para la gobernabilidad democrática en el actual contexto	37
4.3 Agenda pendiente para la gobernabilidad democrática	39



Las reformas estructurales impulsadas en la mayoría de los países latinoamericanos desde mediados de los años ochenta disminuyeron las facultades del Estado para influir en el funcionamiento de la economía, implementándose en mayor o menor medida un modelo que propone el libre mercado y la protección incondicional de los intereses privados, lo que implicó una renuncia a los objetivos redistributivos que se plantearon



explícitamente en el pasado. Paralelamente, los gobiernos de Perú, Ecuador y Bolivia se han involucrado en procesos de descentralización que promueven una transferencia de facultades y funciones a los niveles de gobierno regional y local, observándose incluso movimientos que impulsan la autonomía de grupos étnicos y regiones.

Pero el fortalecimiento de la institucionalidad democrática que requieren los procesos de descentralización se ha visto afectado por el mantenimiento de altos niveles de pobreza, así como por la inequidad en la distribución de los beneficios del crecimiento económico y la exclusión de amplios sectores sociales del acceso a las oportunidades creadas por la dinámica económica mundial. Esto se tradujo en el agravamiento de fenómenos como la inestabilidad política (y con

ello en la falta de credibilidad en los regímenes democráticos), el narcotráfico y la violencia político-social.

Así, el propósito del presente informe es, a partir de la revisión de las experiencias de Bolivia, Ecuador y Perú, identificar una serie de fenómenos asociados con el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad democrática para extraer conocimientos útiles y ofrecer recomendaciones dirigidas a superar los problemas señalados¹, entendiendo a la democracia como un «mecanismo institucional para que la ciudadanía haga sentir su voz en las demandas por la superación de la pobreza y la exclusión que provoca el modelo ‘modernizador’»².

En términos formales, la democracia es el «régimen en el cual el acceso a las principales posiciones gubernamentales (con la excepción de

¹ La Parte I de este documento, «Una Visión Panorámica», resume la información que, siguiendo el mismo esquema, se presenta detalladamente en los anexos correspondientes a cada país.

² Véase: INWENT Incidencia Política para la Gobernabilidad Democrática Local – Conceptos y metodologías – Módulo 1 Perú, Junio 2006, página 10.

las fuerzas armadas y el poder judicial) se determina mediante elecciones que son competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas»³. Es el sistema de gobierno adoptado por la mayoría de países de América Latina luego de décadas de gobiernos militares o autoritarios.

Pero este concepto en realidad abarca un contenido mucho más rico: «la democracia no es otra cosa que 'el gobierno del pueblo' (...) un Estado de ciudadanas y ciudadanos plenos (...) una forma de elegir autoridades, pero además una forma de organización que garantice los derechos de todos: los derechos civiles (garantías contra la opresión), los derechos políticos (ser parte de las decisiones públicas o colectivas) y los derechos sociales (acceso al bienestar)»⁴.

Desde una visión de largo plazo, resulta fundamental comprender que, pese a los tropiezos a lo largo del proceso, el mantenimiento y fortalecimiento de la institucionalidad democrática constituye una condición necesaria para el logro de los grandes objetivos sociales que tienen las naciones.

Como lo sostiene Amartya Sen, «en la terrible historia del hambre en el mundo, en ningún país

dotado de un gobierno democrático y una prensa más o menos libre se han conocido hambrunas de proporciones considerables (...) ningún país dotado de un sistema de elecciones multipartidistas, con partidos de oposición capaces de expresarse como tales, y de una prensa capacitada para informar y poner en tela de juicio la política gubernamental sin temor a ser censurada, ha sido escenario de hambrunas realmente importantes»⁵.

Sin embargo, también es necesario reconocer que la persistencia de graves problemas que siguen sin resolver (pobreza, exclusión, falta de empleo decente⁶, desempleo, etc.) termina socavando el consenso ciudadano que finalmente constituye el soporte político del sistema democrático. Según estudios realizados, «si bien la democracia se ha extendido ampliamente en América Latina, sus raíces no son profundas (...) La proporción de latinoamericanas y latinoamericanos que estarían dispuestos a sacrificar un gobierno democrático en aras de un progreso socioeconómico real supera el cincuenta por ciento»⁷. Esta situación se explica por varios hechos innegables: la falta de resultados se atribu-

³ Véase: Guillermo O'Donnell *El Debate Conceptual Democracia en América Latina* PNUD, Buenos Aires, 2004, página 12.

⁴ Véase: PNUD *La Democracia en América Latina – Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* Buenos Aires, 2004, página 18.

⁵ Véase: Amartya Sen. «Teorías del Desarrollo a Principios del Siglo XXI».

⁶ El concepto de «trabajo decente» viene siendo desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sosteniendo que «no se trata simplemente de crear puestos de trabajo, sino que han de ser de una calidad aceptable ... no cabe disociar la cantidad del empleo de su calidad. Todas las sociedades tienen su propia idea de lo que es un trabajo decente, pero la calidad del empleo puede querer decir muchas cosas ... puede referirse a formas de trabajo diferentes, y también a muy diversas condiciones de trabajo, así como a conceptos de valor y satisfacción ... hoy en día, es indispensable crear unos sistemas económicos y sociales que garanticen el empleo y la seguridad, a la vez que son capaces de adaptarse a unas circunstancias en rápida evolución, en un mercado mundial muy competitivo». Véase: «Políticas y estrategias» en el portal de la OIT (<http://www.oit.org.pe/portal>).

⁷ Véase: PNUD *La Democracia en América Latina – Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* Buenos Aires, 2004, página 13.

ye a la ineficiencia o incompetencia de los gobernantes de turno, democráticamente elegidos; los elementos que conforman una gobernabilidad democrática todavía requieren ser fortalecidos o perfeccionados; y, los grupos tradicionalmente excluidos no tienen acceso al poder a través de los canales formales.

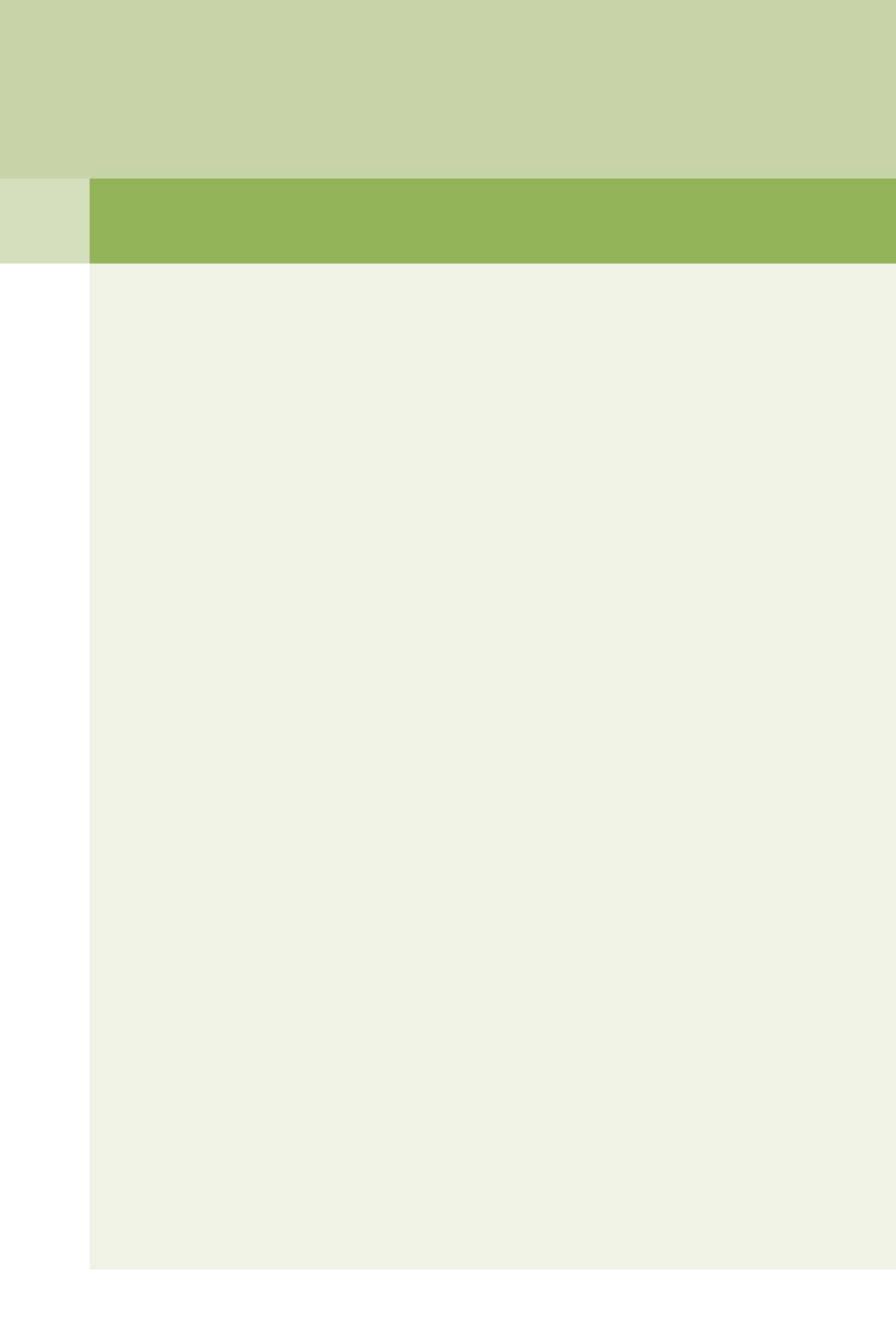
Por otro lado, el fortalecimiento de los sistemas democráticos no se ha concebido únicamente como un modelo que se limita a garantizar la periódica renovación de los mandatos presidenciales o las garantías a la libertad de expresión, sino que en las dos últimas décadas comenzó a reconocer la importancia de una descentralización efectiva de los poderes para la toma de decisiones, sosteniendo que «la modernización económica, social y política del país ya no proviene del centro frente a sociedades y elites regionales conservadoras (como siempre ha sido desde nuestra independencia), sino de las regiones y las localidades»⁸.

Si se considera que la gobernabilidad es la «capacidad de una sociedad para resolver sus conflictos y problemas, canalizar y atender a las demandas sociales, dependiendo en gran medida de las instituciones existentes en un país (políticas, jurídicas, sociales y económicas)»⁹. Resulta evidente que, en muchos casos, nuestros gobiernos democráticos no han logrado alcanzar este estado. Las interrupciones abruptas de los períodos presidenciales (que ocurrieron en los tres países analizados por este informe) son sólo una pequeña demostración de los profundos problemas que enfrentan nuestras sociedades.

El desafío para las naciones latinoamericanas, entonces, es claro: garantizar la gobernabilidad democrática en el largo plazo, no limitándose a crear una estructura legal o política que realice elecciones periódicas de sus autoridades, sino que ofrezca a la ciudadanía respuestas concretas y oportunas a sus demandas.

⁸ Véase: Carlos Monge «La descentralización del Estado como una oportunidad para la gobernabilidad democrática» en: Construir Instituciones: Democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980, PUCP-UP-IEP, 2006, página 53.

⁹ Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIG) Perfiles nacionales de gobernabilidad – República de Perú página 7.



1. Globalización y procesos políticos 1985 - 2006

El proceso de globalización de la economía tiene bases tecnológicas (mejora de las tecnologías de la información, reducción de los costos de transacción, entre otros) como raíces políticas, encontrándose estas últimas estrechamente asociadas a los modelos promovidos por organizaciones multilaterales.



Dentro de este proceso, tiene gran importancia el «Consenso de Washington»¹⁰, como se denomina al conjunto de políticas económicas que, supuestamente, eran las ideales para que los países en desarrollo logran impulsar el crecimiento.

Otro elemento importante en este proceso se encuentra en la «institucionalización» del nuevo modelo de desarrollo a través de la creación de acuerdos e instancias de carácter multilateral

que establecen compromisos de cumplimiento obligatorio por parte de los estados, los cuales en general implicaron una pérdida de soberanía y límites a la capacidad de decidir sobre las políticas públicas internas. Si bien estos compromisos

estaban motivados por la necesidad de ofrecer garantías a los agentes económicos (especialmente inversionistas) en una economía globalizada, no debe ignorarse que ello implicó una mayor subordinación de los países en desarrollo a los modelos dictados desde estos espacios.

La creación de la Organización Mundial de Comercio en 1994, en este sentido, juega un rol muy importante, ya que crea e implementa una serie de mecanismos para regular las relaciones económicas entre los países, no limitándose

¹⁰ El término «Consensus de Washington» fue acuñado por John Williamson en 1989, a través del documento titulado «What Washington Means by Policy Reform». Los ejes de esta propuesta eran: disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, tasa de cambio competitiva, liberalización del comercio internacional, liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación y derechos de propiedad. Véase: John Williamson A Short History of the Washington Consensus Fundación CIDOB, Ponencia de la Conferencia «From the Washington Consensus towards a new Global Governance» (Barcelona, Setiembre 24–25, 2004), 14 páginas.

únicamente a los temas arancelarios sino extendiéndose gradualmente hacia tópicos como inversiones, propiedad intelectual y compras públicas. Todos los países analizados forman parte de la OMC.

Los proyectos de integración regional, como la Comunidad Andina, han mostrado serias limitaciones para lograr resultados concretos que fortalezcan a cada miembro del bloque. Sin embargo, la CAN mostró en los últimos años una alarmante incapacidad en la búsqueda de una armonización de políticas económicas, que es un componente principal de la integración. Habiéndose confundido durante mucho tiempo las desviaciones de comercio con la creación de nuevos mercados para los productores agrarios comunitarios, resultaba imprescindible ahora reconstruir las relaciones intra y extracomunitarias sobre una base de competitividad real y no, como en el pasado, mediante instrumentos que artificialmente desplazaban a unos proveedores en beneficio de otros. Esto implica, en principio, que los productores de la zona enfrenten condiciones homogéneas, para que las variaciones de competitividad se asocien exclusivamente a mejoras en productividad y gestión.

No obstante, los avances son nulos en este sentido¹¹, ya que, pese a que estos países formalmente han adoptado un mecanismo de fijación de metas conjuntas para variables fundamentales en las áreas monetaria y fiscal, la flexibilidad de las metas y los plazos para cumplirlas permiten todavía que unos países ganen competitividad a costa de otros, gracias a decisiones unilaterales de política económica, lo que puede seguir ocurriendo en el corto y mediano plazo. En este sentido, existen además dos procesos que amenazan con alterar significativamente el comercio intra y extracomunitario. Estos son:

- Los acuerdos comerciales CAN-MERCOSUR, que entrañan una liberación comercial recíproca y gradual, que creará incentivos al comercio con los países altamente competitivos en algunas líneas de producción.
- La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana - IIRSA, cuyo desarrollo tendrá un impacto directo sobre el acceso a los mercados sudamericanos y el costo de transporte, contribuyendo a articular zonas con alto potencial agrario (como las regiones occidentales de Brasil) a los mercados de la región¹². Su conclusión levantará definitiva-

¹¹ En este contexto, las políticas comunitarias como el Arancel Externo Común parecen ahora propuestas extemporáneas, ampliamente superadas por los acontecimientos. Desde la suscripción del Acuerdo de Cartagena (26.05.1969), los países de la subregión andina plantearon el objetivo de una unión aduanera, mecanismo que contemplaba ya el arancel externo común. Un análisis de la Decisión N° 535 (14.10.2002) permite comprobar además que la plena aplicación del AEC sólo se daría en Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, ya que el Artículo 1° permite que Bolivia mantenga su arancel flat de 10%. El principal conflicto se encuentra en el caso peruano, donde, si bien el AEC no altera demasiado la estructura arancelaria en el caso de los productos agrarios, sí representa un retroceso en el proceso de liberalización comercial para otros productos manufacturados, propiciando una alta protección arancelaria al interior de la CAN que desviaría el comercio peruano para favorecer a proveedores andinos a costa de nuestros consumidores.

¹² El IIRSA considera los siguientes Ejes de Integración y Desarrollo: MERCOSUR-Chile, Andino, Brasil-Bolivia-Paraguay-Chile-Perú, Venezuela-Brasil-Guyana-Suriname, Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata, Multimodal del Amazonas, Marítimo del Atlántico, Marítimo del Pacífico, Neuquén-Concepción, Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta, Bolivia-Paraguay-Brasil y Perú-Brasil. Véase: Portal del IIRSA.

mente una de las principales barreras al comercio de materias primas y manufacturas. Finalmente, las negociaciones de dos de los miembros de la CAN, que concluyeron un Tratado de Libre Comercio con EE.UU., luego de un

largo proceso de negociación que empezó en Mayo 2004, motivó que Venezuela informará a la CAN su decisión de denunciar el Acuerdo de Cartagena (22.04.2006)¹³.

1.1 La crisis en los sistemas políticos andinos

El fracaso de los modelos económicos aplicados hasta inicios de la década de los ochenta llevó a una grave crisis social y económica que se tradujo en altas tasas de inflación, desequilibrios fiscales, déficit externos y aumento de la pobreza, propiciando la necesidad de un severo ajuste de las políticas públicas. Este proceso, en los tres países analizados, ocurrió inicialmente bajo gobiernos democráticos, que asumieron la responsabilidad de modificar profundamente el intervencionismo del Estado en la economía, para transitar hacia un modelo que incorporaba los principios del Consenso de Washington. Empezó en Bolivia, que desde 1985 aplicó reformas de este tipo (adelantándose a la mayoría de países de la región)¹⁴. Estos pasos fueron seguidos por Perú en 1990 y luego por Ecuador.

Como era previsible, dado el contexto de crisis en el cual se originaba, la aplicación del nuevo modelo generó tensiones que no pudieron ser siempre absorbidas por los mecanismos demo-

cráticos, no obstante la alternancia de grupos políticos de signo diverso. Así, en los tres países ocurrieron interrupciones abruptas de los períodos presidenciales, ya sea para elegir nuevos gobernantes (Bolivia y Ecuador), como para implantar regímenes de corte autoritario (Perú). Un elemento común a los tres países, por lo tanto, se encuentra en la precariedad del sistema político, donde la gobernabilidad democrática enfrentó el gigantesco desafío de enfrentar los costos sociales de las reformas que se implementaron para enfrentar la crisis generada por el fracaso de los modelos económicos heredados de los regímenes dictatoriales del pasado (los tres países estuvieron gobernados por juntas militares durante la mayor parte de las décadas de los sesenta y setenta).

Resulta evidente que las presiones sociales y políticas, que tienen una raíz económica, terminaron creando escenarios donde los gobiernos democráticos enfrentaron serias dificultades para

¹³ El Artículo 135 del Acuerdo de Cartagena determina que la denuncia del Acuerdo de Cartagena da lugar a que cesen desde ese momento para el país denunciante «... los derechos y obligaciones derivados de su condición de Miembro, con excepción de las ventajas recibidas y otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación de la Subregión, las cuales permanecerán en vigencia por un plazo de cinco años a partir de la denuncia».

¹⁴ Mediante la Nueva Política Económica establecida por Decreto Supremo N° 21060 (29.08.1985), que propone mantener la estabilidad económica del país y crear una economía de mercado.

resolver estos conflictos en el marco de un riguroso respeto a las libertades que garantiza el sistema. Debe observarse que el único caso de relativa estabilidad política ocurrió en el Perú, donde el régimen autoritario de Alberto Fujimori logró mantenerse en el poder pese a los costos sociales de las reformas económicas mediante una combinación de autoritarismo y populismo, que socavaron profundamente la institucionalidad democrática.

Sin embargo, en todos los casos terminaron ocurriendo interrupciones abruptas de los períodos constitucionales de los presidentes elegidos. Bolivia en el 2003, Ecuador en 1997, 2000 y 2005, y Perú en el 2000 enfrentaron procesos de destitución de sus respectivos presidentes, agravando el clima de inestabilidad política y debilitando gradualmente la confianza ciudadana en la capacidad de la democracia para solucionar los problemas nacionales. El deterioro de la imagen del sistema democrático es bastante grave, como lo observa un reciente estudio del PNUD, que concluye que «gran parte de las latinoamericanas y latinoamericanos valora el desarrollo por encima de la democracia e incluso le quitaría su apoyo a un gobierno democrático si éste fuera incapaz de resolver sus problemas económicos»¹⁵.

Del mismo modo, ocurrió una fragmentación de los electorados, es decir, los gobiernos elegidos generalmente sólo contaban con mayorías relativas, lo que obligaba a establecer frágiles alian-

zas con grupos no necesariamente afines para lograr un mínimo de gobernabilidad. Salvo el caso reciente de Evo Morales en Bolivia, la naturaleza de los gobiernos elegidos limita seriamente su capacidad de implementar políticas que representen cambios profundos en las estructuras sociales y económicas, ya que la transacción de intereses políticos termina propiciando compromisos de corto plazo.

Adicionalmente, la continuidad de las políticas en el largo plazo queda amenazada por esta precariedad que se traduce en las rápidas caídas en la popularidad y aceptación de los grupos políticos que acceden al gobierno nacional, ya que entre un período y el siguiente ven como su respaldo electoral se reduce significativamente, llevando incluso a cuestionamientos de su legitimidad durante el período para el cual fueron elegidos.

El papel de los partidos políticos, en este contexto, debe ser urgentemente replanteado. Si bien se reconoce que «ellos juegan un papel esencial en una democracia al mediar entre la sociedad y el Estado, y es difícil pensar en una democracia estable sin su presencia»¹⁶, también es cierto que la imagen de los partidos ha sufrido un profundo deterioro en los últimos años. En general, en los tres países analizados podría aplicarse la siguiente visión ciudadana respecto a los partidos tradicionales: «en los últimos años estos partidos políticos expropiaron la representación ciudadana, se embarraron en la corrupción y la pre-

¹⁵ Véase: PNUD La Democracia en América Latina – Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos Buenos Aires, 2004, página 29.

¹⁶ Véase: John Crabtree «Partidos políticos e intermediación en el Perú» en Construir Instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980 Ed. PUCP-UP-IEP, Lima, Marzo 2006, página 33.

benda como forma sistemática de asalto al erario público y envilecieron a extremos insospechados el ejercicio del servidor público»¹⁷. El escepticismo frente a los partidos políticos se sus-

tenta además en una percepción que les atribuye personalismo y ausencia de democracia interna¹⁸.

1.2. Nuevos actores en la escena política

La inestabilidad política señalada en la sección anterior y la falta de solución a los problemas sociales y económicos de los países, significó un creciente desencanto de la ciudadanía frente a los movimientos políticos «tradicionales», lo que, sumado a la crisis de las ideologías experimentada desde mediados de los ochenta, propició el surgimiento de nuevos actores políticos.

Este escenario creó un vacío que ha sido ocupado por nuevos actores que, en general, tienen como eje de sus propuestas el ofrecimiento de solución a los problemas concretos que la población percibe como más graves, sin necesariamente articular estas ofertas a una visión de gobernabilidad democrática. Esto demostraría que «cuando las democracias no responden a

estas necesidades y aspiraciones de sus ciudadanos, especialmente los pobres y los marginados, que en América Latina suelen ser pueblos indígenas, la población tiende cada vez más a apoyar a líderes autoritarios o populistas que sostienen que la limitación de las libertades civiles y políticas acelerará el crecimiento económico y promoverá el progreso social»¹⁹.

Una característica a destacarse en este proceso de aparición de nuevos interlocutores políticos es la naturaleza de reivindicación de los derechos de seg-



¹⁷ Véase: Miguel Urioste F.de C. «Bolivia: de la recuperación democrática de 1982 a la agonía de los partidos del 2004» en La Participación Ciudadana y la Construcción de la Democracia en América Latina Ed. Grupo Propuesta Ciudadana – Participa Perú – OXFAM – SER – CONSODE, Lima, Noviembre 2004, página 101.

¹⁸ Véase: PNUD La Democracia en América Latina – Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos Buenos Aires, 2004, página 157.

¹⁹ Véase: Mark Malloch Brown Democracia y Desarrollo Humano en el Perú – Intervenciones Ilustres para la reflexión Serie Desarrollo Humano N° 5, Cuadernos PNUD, PNUD, Lima, 2003, páginas Pág.34-35.

mentos de la población que estuvieron históricamente excluidos de la escena política, o que participaron indirectamente a través de movimientos que supuestamente los representaban sin incluirlos.

La presencia de movimientos como el Movimiento Al Socialismo (MAS) en Bolivia (actualmente en el gobierno), del Movimiento Pachakutik en Ecuador y del Partido Nacionalista en el Perú, demuestra la aparición de corrientes de corte indigenista-socialista que, más allá de la consis-

tencia de sus propuestas, expresan la existencia de importantes segmentos que no se ven representados en los movimientos políticos que protagonizaron el quehacer político en las últimas décadas. Pese a que en muchos casos estos movimientos tienen un objetivo puramente reivindicativo, su existencia y aceptación ciudadana demuestran que constituyen la expresión del profundo descontento e impaciencia de los sectores excluidos en las últimas décadas.

1.3 Institucionalidad política, jurídica y económica

A pesar de los peligros señalados, resulta poco probable un retorno a regímenes abiertamente antidemocráticos. Como sostienen algunos autores, «parecería que nos alejamos de los riesgos de los golpes militares de Estado, pero surgen otros peligros: la democracia parece perder viabilidad; se la prefiere aunque se desconfía de su capacidad para mejorar las condiciones de vida; los partidos políticos están en el nivel más bajo de la estima pública; el Estado es mirado con expectativa y recelo a la vez, y, en algunos casos, el ímpetu democrático que caracterizó las últimas décadas del siglo pasado se debilita»²⁰. ¿Es posible que la democracia responda a estos desafíos sin perder su esencia? Cabe precisar, en este sentido, que la institucionalidad vigente teóricamente se enmarca en los conceptos de democracia aceptados universalmente. En ge-

neral, puede decirse que los tres países están gobernados por «un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico (...) su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada»²¹.

También debe señalarse que el marco constitucional está profundamente impregnado de las concepciones derivadas del Consenso de Washington. Es decir, se asumen una serie de principios propios de un modelo económico determinado, que excluyen o prohíben en gran medida un regreso a las concepciones pasadas. Tanto Perú (1993) como Ecuador (1998) aprobaron nuevas constituciones, mientras que Bolivia apeló a reformas parciales durante esa misma década.

²⁰ Véase: PNUD La Democracia en América Latina – Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos 2004, página 37.

²¹ Artículo 1° de la Constitución de Ecuador aprobada en 1998.

Una revisión del marco constitucional vigente permite apreciar varias similitudes entre Perú y Ecuador. Entre los lineamientos básicos que conviene destacar se encuentran las disposiciones sobre:

- Reconocimiento del pluralismo económico. Se reconoce la existencia y tratamiento igualitario a las empresas privadas, públicas y mixtas (Artículo 245° - Ecuador, Artículo 60° - Perú).
- Preocupación por el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos. Para evitar reproducir las causas de fenómenos como la alta inflación (numeral 2 del Artículo 243° y numeral 9 del Artículo 244° - Ecuador, Artículo 78° - Perú).
- Igualdad de trato de los inversionistas nacio-

nales y extranjeros. No se podrán establecer medidas o regímenes que discriminen a los inversionistas extranjeros (numeral 1 del Artículo 244° - Ecuador, Artículo 63° - Perú).

- Convenios de estabilidad jurídica, incluyendo la tributaria, a favor de los inversionistas. Permite proteger a los inversionistas de modificaciones que ser realicen posteriormente al inicio de sus operaciones en el país (Artículo 271° - Ecuador, Artículo 62° - Perú).

En el caso de Bolivia, no obstante, subsisten una serie de disposiciones constitucionales que admiten un mayor margen de intervención del Estado en la economía, incluyendo restricciones y condicionamientos a la propiedad.

1.4 Descentralización, desarrollo local y participación ciudadana

Los marcos constitucionales de los tres países reconocen la importancia y necesidad de la descentralización del Estado para facilitar el logro de los objetivos nacionales y el desarrollo integral. (Artículos 110° - Bolivia, 225° - Ecuador y 188° - Perú).

Este proceso incluye la promoción de la participación ciudadana, entendiendo que «la búsqueda de una convergencia en el proceso de planificación nacional, entre los intereses y voluntades locales y el gran diseño nacional elaborado por entes centralizados, permite una aproximación más democrática y participativa al desarrollo nacional»²².

Una breve reseña de los procesos normativos de cada país permite identificar los lineamientos principales de estas experiencias:

1.4.1 Bolivia

Si bien este país cuenta con un régimen de descentralización administrativa departamental, mediante un Consejo Departamental, presidido por el Prefecto (Artículo 110° de la Constitución), cabe señalar que subsiste un elemento centralista al establecerse que «en cada Departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto, designado por el Presidente de la República» (Artículo 109°), el cual a su vez

²² Véase: Benjamin Quijandría, Anibal Monares y Raquel Ugarte de Peña Montenegro Hacia una región sin pobres rurales, FIDA, 2003, página 73.

«designa y tiene bajo su dependencia a los subprefectos en las provincias y a los corregidores en los cantones, así como a las autoridades administrativas departamentales cuyo nombramiento no este reservado a otra instancia».

Por otro lado, «el gobierno y la administración de los municipios están a cargo de gobiernos municipales autónomos y de igual jerarquía» (Artículo 200°). Debe anotarse que la autonomía económica está limitada por la disposición que establece que «la creación de tasas y patentes municipales debe contar, además del dictamen del Poder Ejecutivo, con la aprobación del Senado Nacional» (numeral II del Artículo 205°).

El proceso de descentralización en donde se dio mayor transferencia de poderes y competencias, según la mayoría de los autores²³, fue la Ley de Participación Popular (Ley N° 1551 - 20.04.94), la cual asignó a los gobiernos municipales un nuevo protagonismo en el desarrollo económico de Bolivia y amplió la jurisdicción al entorno rural de los centros urbanos. Esta ley generó una verdadera revolución a nivel municipal, donde Bolivia incrementó de una veintena a 324 municipios desde las elecciones municipales de 2004. Esta ley amplió las atribuciones de los gobiernos municipales, asignándoseles la propiedad y gestión de la infraestructura social y el equipamiento de servicios de educación, cultu-

ra, salud, deportes, vivienda, caminos vecinales y otras infraestructura productivas.

Asimismo, las Organizaciones Territoriales de Base - OTB's (conformadas por las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias), tienen derecho a proponer y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos, así como a supervisar el gasto municipal y ratificar o cambiar maestros y médicos dentro de su territorio. Y, con el objeto de articular a las OTB's con cada uno de los gobiernos municipales, en dicha ley se estableció conformar un Comité de Vigilancia que se constituya por un representante de cada Cantón o Distrito de la Jurisdicción, elegido por la OTB respectiva²⁴.

De otro lado, se les transfirió a los gobiernos municipales el 20% del total de los ingresos del Estado por conceptos de renta tributaria interna y aduanera²⁵. En ese sentido, de los recursos recibidos vía estas transferencias, el 85% debe orientarse a inversiones públicas²⁶. De los recursos propios generados por las municipalidades²⁷, el 50% deberá orientarse a inversión y sólo podrá disponerse del 50% restante para gastos corrientes. Adicionalmente, se abrió la posibilidad de que los concejos presenten proyectos a consideración del Fondo de Inversión Productiva y

²³ Ver: Jaime Díaz A. Descentralización y superación de la pobreza en los países andinos, Bogotá, 2003; Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya Perfiles nacionales de gobernabilidad: República de Bolivia, 2004; Fernando Carrión Procesos de descentralización en la Comunidad Andina FLACSO - Ecuador, 2003.

²⁴ Artículo 10° de la Ley N° 1551, Ley de Participación Popular.

²⁵ Artículo 20° de la Ley N° 1551, Ley de Participación Popular y 108° de la Ley N° 2028, Ley de Municipalidades (28.10.99).

²⁶ Artículo 107° de la Ley N° 2028, Ley de Municipalidades.

²⁷ Se considera como recursos propios de las municipalidades la recaudación de impuestos sobre la propiedad rural, inmuebles urbanos y vehículos automotores.

Social como parte de la política nacional de compensación social.

Este proceso de descentralización se intensificó con la Ley de Descentralización Administrativa (Ley N° 1654 – 08.07.95), que amplió las competencias de las administraciones departamentales y transfirió a las prefecturas el 50% de los recursos presupuestarios.

1.4.2 Ecuador

En la Constitución de 1979 ya se hacía referencia a la descentralización en puntos tales como la declaración del Estado descentralizado, el establecimiento de los regímenes de administración dependiente y autónoma y la estipulación de la autonomía funcional y territorial de las entidades seccionales y de lo territorial como característica de los municipios y consejos provinciales²⁸.

La Constitución de 1998 establece que «la administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada» (Artículo 124°), donde «el Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza» (Artículo 225°). Estas disposiciones implican la transferencia progresiva de funciones, atribuciones, competen-



cias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Los niveles de gobierno descentralizado son dos: provincias y cantones.

Cada Provincia contará con un Consejo Provincial, donde la mitad más uno de los consejeros serán elegidos por votación popular, y los restantes designados, de conformidad con la ley, por los concejos municipales de la provincia y serán de cantones diferentes a los que pertenezcan los consejeros designados por votación popular. El Prefecto Provincial será el máximo personero del Consejo Provincial y es elegido por votación popular. Cada Consejo, además de las atribuciones previstas en la ley, promoverá y ejecutará obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y micro cuencas hidrográficas de su jurisdicción, aunque las obras que ejecute se realizarán

²⁸ Véase: Diego Peña Carrasco «Ecuador, Descentralización y Participación Ciudadana» en Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina. Fernando Carrión (Ed.). FLACSO – Ecuador. Quito, 2003.

exclusivamente en áreas rurales (Artículo 233°). Cada Cantón constituirá un Municipio, a cargo de un Concejo Municipal, donde el Alcalde y sus miembros serán elegidos por votación popular. Este Concejo, además de las competencias que le asigne la ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad (Artículo 234°).

Existen dos elementos importantes en este marco: la necesaria vinculación entre la transferencia de competencias con la de recursos equivalentes para ejecutarlas, así como la obligatoriedad de una descentralización de funciones «cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla» (Artículo 226°).

La aprobación de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto General del Estado para los Gobiernos Seccionales en 1997, que regula la distribución, el manejo, la transferencia y control de la asignación constitucional²⁹, establece los criterios y el mecanismo de distribución de los recursos entre municipios, consejos provinciales y el Fondo de Emergencia.³⁰ También, crea el Fondo de Descentralización³¹, conforme al cual se distribuye en un 75% para los municipios, un 20% para los consejos provinciales y un 5% para

un Fondo de Emergencia. Posteriormente, la Ley de Racionalización Tributaria en 1999 concedió recursos nuevos para que los municipios y consejos provinciales impulsen proyectos sociales orientados con criterios de descentralización.

En 1997 también se aprobó la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, la cual definió las relaciones y las responsabilidades entre la Función Ejecutiva y los gobiernos seccionales. La ley tiene por objeto el fortalecimiento de las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma, así como para fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública. Estableció una serie de áreas para descentralizarse y desconcentrarse mediante transferencias y delegaciones de atribuciones y responsabilidades del Gobierno Central a los organismos seccionales.

En este sentido, la ley señala que los municipios podrán hacerse cargo de: la planificación, coordinación y evaluación de programas de salud, nutrición, seguridad alimentaria para su población; de la construcción y equipamiento de establecimientos educativos; la planificación, ejecución y administración de programas de vivienda; construcción y administración de caminos vecinales al interior de los respectivos cantones. Por su parte, los consejos provinciales podrán asumir responsabilidades tales como la construcción y administración de caminos vecinales y

²⁹ Véase Lautaro Ojeda S., Lautaro «Cuellos de Botella de la Descentralización en el Ecuador» en: Participación, Descentralización y Gestión Municipal – Elementos para una Reforma Democrática Centro de Investigaciones CIUDAD. Quito, 1998.

³⁰ Véase: Diego Peña Carrasco «Ecuador, Descentralización y Participación Ciudadana» en Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina. Fernando Carrión (Ed.). FLACSO – Ecuador. Quito, 2003.

³¹ Se refiere al 15% del Presupuesto General del Estado.

carreteras en el ámbito provincial, programas de desarrollo rural integral, canales de riego, entre otros³².

1.4.3 Perú

El Perú experimentó un proceso de descentralización entre 1988 y 1992, cuando se eligieron gobiernos regionales en aplicación del Artículo 259°-268° de la Constitución de 1979, sobre regiones constituidas sobre «áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente (...) conformando unidades socioeconómicas». Anteriormente, desde 1980, se había recuperado la facultad ciudadana de ele-



gir a los alcaldes a cargo de los municipios distritales y provinciales.

Sin embargo, este proceso se trunca en abril de 1992, cuando el Presidente Alberto Fujimori establece un gobierno de emergencia mediante mecanismos no constitucionales y elimina a los

gobiernos regionales democráticamente elegidos, sustituyéndolos por Consejos Transitorios de Administración Regional.

Esta reconcentración del poder empezó a revertirse con la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización (Ley N° 27680, 07.03.2002), que modificó el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política, definiendo la descentralización como una forma de organización democrática y una política permanente del Estado cuyo objetivo es el desarrollo integral del país. Se estableció tres niveles de gobierno (nacional, regional y local),

promoviendo la transferencia progresiva de competencias y recursos hacia los gobiernos regionales y locales.

Este marco constitucional se desarrolló con la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783, 20.07.2002), que clasificó tres tipos de competencias para los gobiernos regionales y locales: exclusivas, compartidas y delegables, señalando los criterios para la asignación y transferencia de éstas. Precisa la autonomía po-

lítica, económica y administrativa de estos niveles de gobierno. Incorpora explícitamente la obligación de promover la participación ciudadana en la formulación y concertación de los planes de desarrollo y presupuestos, así como la rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana.

³² Artículos 9° y 10° de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social.

También creó al Consejo Nacional de Descentralización (CND), como entidad rectora del proceso. Las autoridades regionales y locales son elegidas por votación directa.

Posteriormente se establecieron las leyes que precisan la normatividad aplicable a los dos niveles de gobierno que serán beneficiarios de esta descentralización³³:

- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867, 18.11.2002). Que establece la finalidad y misión de los gobiernos regionales, así como los principios rectores de las políticas y la gestión regional. Precisa la estructura orgánica de los gobiernos regionales y las atribuciones de cada uno de sus órganos de gobierno: Consejo Regional, Presidencia Regional y Consejo de Coordinación Regional. Desarrolla las competencias constitucionales, exclusivas y compartidas y las funciones generales y específicas correspondientes.
- Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972, 27.05.2003). Que establece la finalidad y autonomía de los gobiernos locales. Re-

conoce dos tipos de municipalidades: provincial y distrital, los regímenes especiales de Lima Metropolitana y de las municipalidades de frontera, y contiene disposiciones específicas para las municipalidades rurales y las de centro poblado. Precisa la estructura orgánica de las municipalidades y las atribuciones de cada uno de sus órganos de gobierno: Concejo Municipal, Alcaldía y Consejo de Coordinación Local.

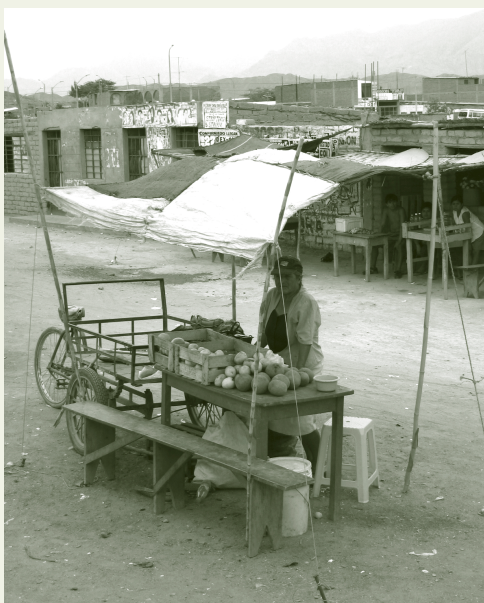
- Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley 28056, 08.08.2003). Que establece los principios y procedimientos para hacer efectiva la participación de la sociedad civil en la programación de los presupuesto de los gobiernos regionales y locales. Determina las instancias de participación en este proceso (Consejos de Coordinación Regional y Consejos de Coordinación Local), define a los agentes participantes, dispone las fases para la elaboración de los presupuestos participativos y remite a las directivas que para tal efecto emite cada año el Ministerio de Economía y Finanzas.

³³ Véase: Grupo Propuesta Ciudadana La Descentralización en el Perú 2006 Información y Propuestas CD - Rom.

2. Inequidad y exclusión en la economía globalizada

Las economías regionales se han visto expuestas a una creciente presión en los diversos espacios bilaterales y multilaterales para ajustar sus políticas a los lineamientos que promueven la OMC y los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial, BID, etc.). Este proceso ocurre en un escenario de significativa expansión de la economía mundial, en donde nuestros países se han logrado insertar principalmente como proveedores de materias primas (especialmente, productos mineros y petroleros). Este modelo de crecimiento, sin embargo, no ha logrado generar un proceso de desarrollo integral en las economías locales, ni distribuir con una razonable equidad los beneficios generados por el incremento del intercambio comercial.

Entre los factores que promueven una mayor articulación de nuestros países a los mercados mundiales se encuentra la OMC³⁴ y el proceso de negociación del Area de Libre Comercio de las Américas - ALCA³⁵. Pese a que los progresos en



ambos escenarios han sido lentos, gradualmente se vienen imponiendo compromisos y condiciones que exponen a nuestros países a relacio-

³⁴ Creada luego de la «Ronda Uruguay», como se denominó a la octava ronda de negociaciones multilaterales en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que se inició el 28.09.1986 en Punta del Este (Uruguay) y culminó el 15.04.1994 en Marrakech (Marruecos) con la suscripción de acuerdo, que incluyó la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y varios compromisos específicos, tales como el Acuerdo sobre Agricultura.

³⁵ El ALCA se propone como «un área de libre comercio de conformidad con el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 y su Entendimiento³⁶ y el Artículo V del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS)», que debió entrar en vigor el 01.01.2006. Los objetivos de este Acuerdo son los siguientes: liberalización del comercio para generar crecimiento económico y prosperidad, contribuyendo a la expansión del comercio mundial; generar niveles crecientes de comercio de bienes y servicios, y de inversión, mediante la liberalización de los mercados, a través de reglas claras, estables y previsible y que no tengan efecto contraproducente

nes económicas claramente asimétricas. En el caso de la OMC, el fracaso de las sucesivas rondas convocadas en el marco del Programa de Trabajo de Doha ha significado que los países en desarrollo no puedan modificar los compromisos originales, que respondieron a expectativas muy optimistas sobre las reformas del comercio mundial. En el caso del ALCA, el estancamiento de la negociación sólo llevó a que EE.UU. promoviera tratados de libre comercio bilaterales, donde los países pequeños tienen pocas posibilidades de negociar condiciones favorables.

Para Bolivia, Ecuador y Perú, esta situación implica asumir el riesgo de costos sociales muy altos si es que las negociaciones comerciales internacionales no avanzan de manera paralela a las medidas internas que mejoren la competitividad de nuestros países. Por el contrario, lo que se observa es que los tres países registran un

retroceso en las evaluaciones de su competitividad internacional (Cuadro 1).

Las estimaciones anteriores significan entonces que existen un conjunto de variables económicas y sociales que necesariamente deben considerarse al momento de evaluar el impacto de la globalización sobre nuestras economías. En determinadas circunstancias (alto crecimiento económico, niveles manejables de pobreza, alta competitividad de los productos nacionales, etc.), los efectos de una apertura pueden ser fácilmente absorbidos por el país, que se beneficia de las nuevas posibilidades creadas por la liberalización comercial. No obstante, como se explica a continuación, los principales indicadores demuestran que nuestras economías no se encuentran en condiciones de neutralizar el impacto de este fenómeno, salvo que se ejecuten agresivas políticas internas para solucionar los problemas

Cuadro 1

Índice de mejora de competitividad: ranking 2003-2005 (puesto en el ranking)

País	2003	2004	2005	Variación
Bolivia	85	98	101	-16
Ecuador	86	90	103	-17
Perú	57	67	68	-11

Nota: Sobre una muestra de 101 (2003) y 104 países (2004-2005).

Fuente: World Economic Forum

Cuadro 2

Concentración del ingreso en el decil más rico (porcentaje)

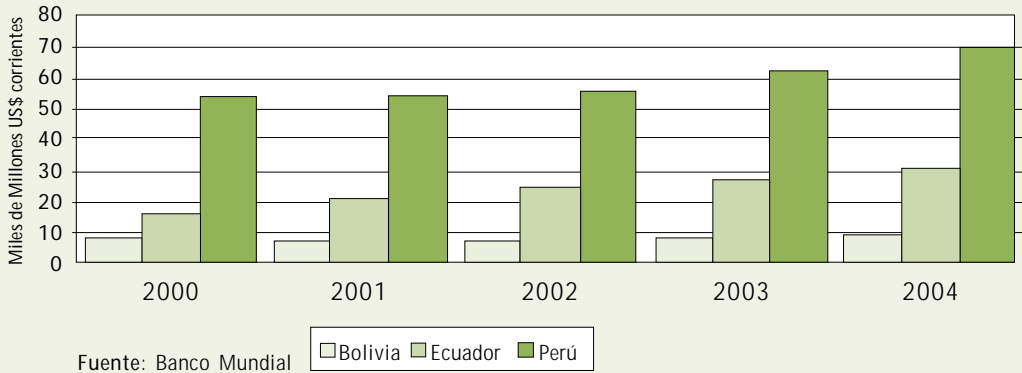
País	1990	2004
Bolivia	38.2	41.0
Ecuador	30.5	34.3
Perú	33.3	33.6

Nota: Los datos de Ecuador y Perú corresponden a los años 2002 y 2003, respectivamente.

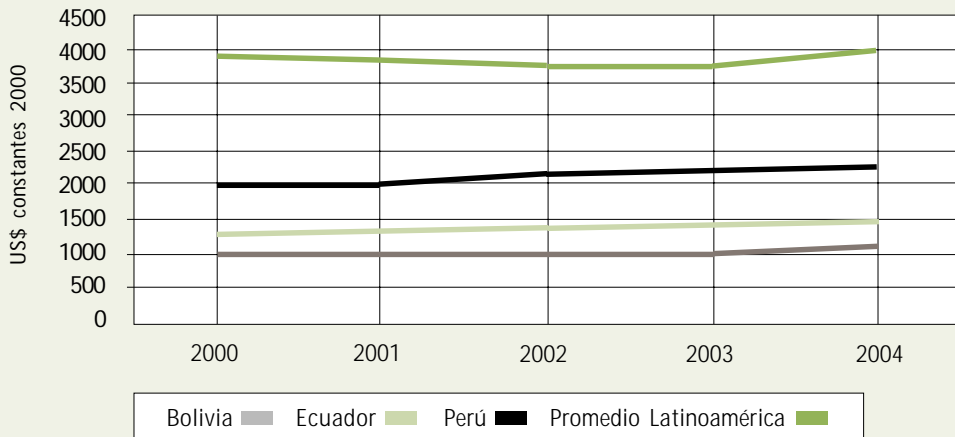
Fuente: CEPAL

en el libre comercio; mejorar la competencia y las condiciones de acceso al mercado de los bienes y servicios entre las Partes, incluyendo el área de compras del sector público; eliminar obstáculos, restricciones y/o distorsiones innecesarias al libre comercio entre las Partes, incluyendo, prácticas de comercio desleal, medidas para-arancelarias, restricciones injustificadas, subsidios y ayudas internas al comercio de bienes y servicios; eliminar las barreras al movimiento de capitales y personas de negocios entre las Partes; propiciar el desarrollo de una infraestructura hemisférica que facilite la circulación de bienes, servicios e inversiones; y, establecer mecanismos que garanticen un mayor acceso a la tecnología, mediante la cooperación económica y la asistencia técnica.

Producto Bruto Interno



PBI Per Capita 2000-2004



estructurales que explican nuestra falta de competitividad y la existencia de grandes brechas entre sectores de la población.

El crecimiento de nuestras economías continuó en los primeros años de esta década (Gráfico 1), destacando claramente Ecuador, cuyo PBI creció en 90% entre los años 2000-2004, seguido de Perú con 29.3%, mientras que Bolivia lo hizo

únicamente en un 4.5%. Una estimación del PBI per cápita en dólares constantes del año 2000 indica que este incremento fue más moderado: Ecuador lo hizo en 12.7%, Perú en 7.9% y Bolivia en 1.3% (Gráfico 2), lo cual resulta una cifra respetable si consideramos que el promedio latinoamericano sólo llegó a 1.3%.

Sin embargo, la tasa de incremento en este indi-

Cuadro 3

Población urbana (como porcentaje del total nacional)				
Año	Bolivia	Ecuador	Perú	Promedio AL
1990	55.6	55.4	68.7	71.0
1995	60.4	59.2	71.2	73.3
2000	64.6	62.7	72.3	74.9
2005	68.2	65.8	73.5	76.5

Fuente: CEPAL

importante del ingreso sino que esta participación aumentaba respecto a inicios de la década pasada, especialmente en los casos de Bolivia y Ecuador. Tenemos entonces países que efectivamente crecen pero donde los sectores no pobres absorben un porcentaje creciente de la riqueza generada.

Otro elemento común de estos países es que este fenómeno del mantenimiento de un ingreso concentrado en los deciles más altos de la sociedad

Cuadro 4

Población en situación de pobreza							
País	Periodo	% Población bajo la Línea de Pobreza			% Población bajo la Línea de Indigencia		
		Nacional	Area Urbana	Area Rural	Nacional	Area Urbana	Area Rural
Bolivia	2002	62.4	52.0	79.2	37.1	21.3	62.9
Ecuador	2002	n.d.	49.0	n.d.	n.d.	19.4	n.d.
Perú	2001	54.7	42.0	78.4	21.6	9.9	51.3

Pobreza: cuando el ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos.

Indigencia: cuando el ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

Fuente: CEPAL

cuador no alcanza a cerrar la considerable brecha con el promedio regional: el PBI per cápita de Bolivia equivale al 25.9% de dicho promedio, el de Ecuador al 37.5% y el de Perú al 56.7%.

Como se sostuvo anteriormente, el problema del crecimiento ocurrido en esta región durante los últimos años no se encuentra tanto en la tasa registrada sino en la distribución de los beneficios (Cuadro 2). Las estimaciones de la CEPAL sobre concentración del ingreso no sólo revelan que el decil más alto concentraba un porcentaje

está además asociado al problema rural. América Latina en general (y los tres países analizados en particular) siguen manteniendo un alto porcentaje de población rural, mayoritariamente dependiente de la agricultura. Aproximadamente un tercio de la población de Bolivia, Ecuador y Perú sigue ubicándose en el ámbito rural (Cuadro 3), lo que implica una mayor dependencia hacia actividades de bajo nivel de rentabilidad, como la producción agraria, y mayores dificultades para atender sus demandas de servicios

Cuadro 5

Indicadores sociales básicos

País	Esperanza de Vida al Nacer		Mortalidad Infantil		Analfabetismo	
	(%)		(por 1,000 nacidos vivos)		(%)	
	1980-1985	2000-2005	1980-1985	2000-2005	1980-1985	2000-2005
Bolivia	53.9	63.8	63	27	24	11.1
Ecuador	64.5	74.2	69	25	18.1	7.0
Perú	61.6	69.8	82	33	20.6	8.4
Promedio AL	65.4	71.9	58	28	n.d.	n.d.

Fuente: CEPAL

Cuadro 6

Gasto público social

País	Periodo	Per Capita (dólares del 2000)	Como % del PBI	Como % del Gasto Público Total
Bolivia (GC)	1990/1991	47	5.2	34.4
	1994/1995	68	7.2	27.5
	1998/1999	108	10.7	34.2
	2002/2003	136	13.6	33.0
Ecuador (GC)	1990/1991	95	7.5	42.8
	1994/1995	81	6.1	33.7
	1998/1999	64	4.9	21.7
	2002/2003	76	5.7	25.2
Perú (Presupuesto GC)	1990/1991	64	3.9	33.0
	1994/1995	125	6.5	39.4
	1998/1999	151	7.4	41.9
	2002/2003	170	8.0	nd

Fuente: CEPAL

básicos (salud, educación, nutrición, etc.) e infraestructura.

Ocurre entonces que, pese al crecimiento de la economía (medido por el PBI), existen serias restricciones para que este proceso se reparta de manera equitativa entre los diferentes sectores sociales, concentrando los beneficios en aquellos que muestran una mayor competitividad y/o capacidad de captar los excedentes generados. Un indicador que comprueba esta desigual distribución de los beneficios es el mantenimiento de la brecha entre los sectores urbano y rural. No obstante, es posible que las tasas de pobreza se hayan reducido en el mediano y largo plazo³⁶. Lo que se observa es que las brechas entre los sectores urbano y rural siguen siendo muy amplias (Cuadro 4), donde casi el ochenta por ciento de la población rural se encuentra bajo la línea de pobreza. Cabe señalar que estos niveles de pobreza muchas veces se registran en ámbitos donde se realizan actividades extractivas (minería, petróleo) que gozan de altos niveles de rentabilidad pero no reflejan esta situación en su entorno, generando un ambiente de descontento en las poblaciones locales no articuladas a dichas actividades. Debe observarse, en este sentido, que el problema de la pobreza rural es particularmente agudo en Bolivia, donde el 63% de la población rural se ubica bajo el umbral de la indigencia o extrema pobreza.

Esto no niega que en los últimos años ha existido un avance significativo en algunos indicado-

res sociales. Así, por ejemplo, los tres países analizados mejoran significativamente en indicadores sociales como esperanza de vida o mortalidad infantil (Cuadro 5), acercándose progresivamente al promedio latinoamericano e incluso superándolo en algunos casos.

Conviene recordar que este proceso no sólo arrastra las brechas señaladas entre los ámbitos rural-urbano y grandes diferencias entre las regiones geográficas en cada uno de los países (donde las zonas andinas en general registran los indicadores más negativos)³⁷, sino que la misma sostenibilidad de los logros está cuestionada por ser básicamente dependientes de un incremento en el gasto social.

En cierto modo, se puede decir que el Estado ha asumido de manera creciente la responsabilidad de otorgar a los ciudadanos unas transferencias de recursos (mediante diversos programas) que permiten cubrir el déficit que existe entre sus necesidades básicas y los ingresos que perciben. Así, el gasto público se encarga de realizar lo que no es capaz de hacer la dinámica del mismo proceso de crecimiento económico.

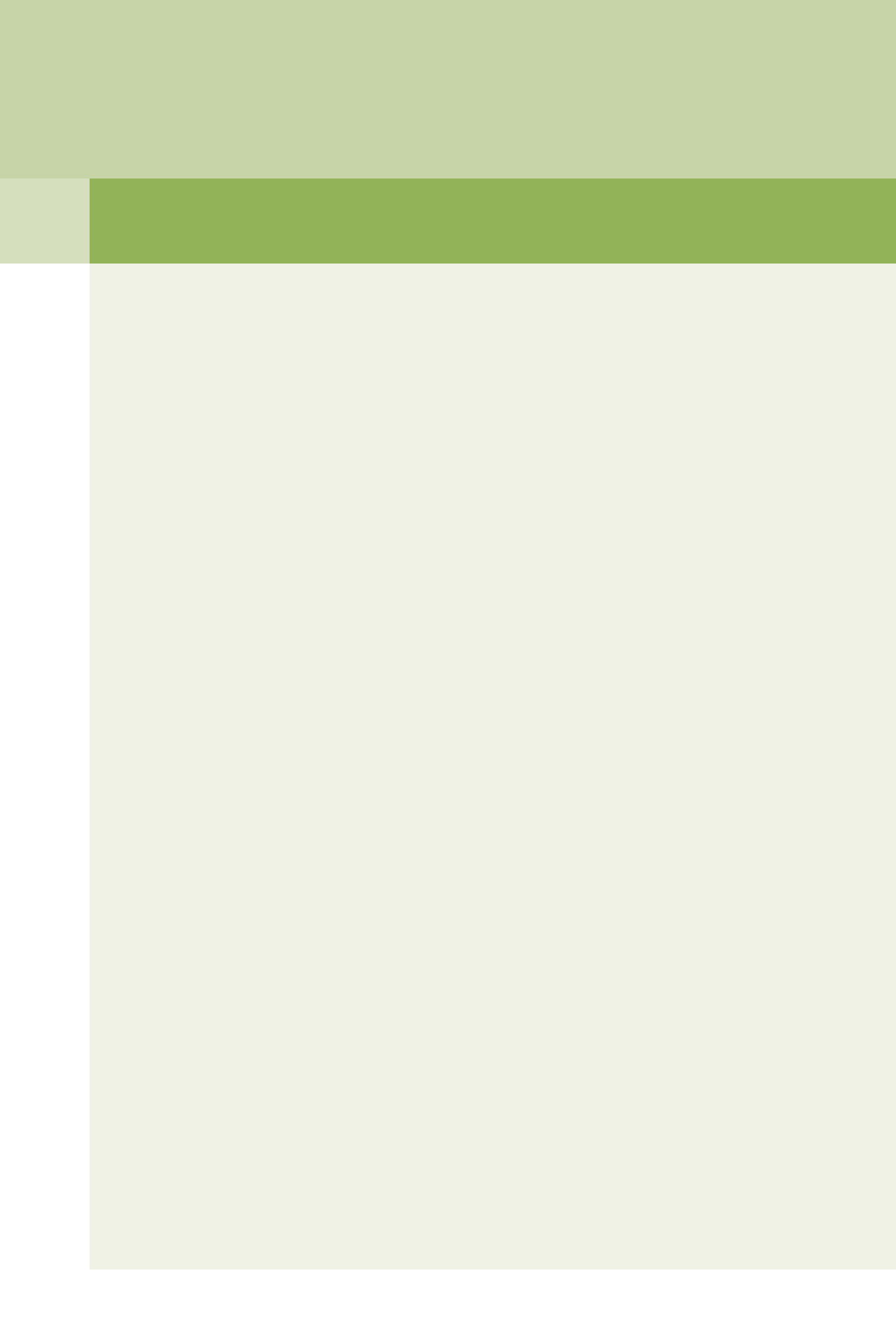
Si se observa la evolución del gasto público social entre los períodos 1990-1991 y 2002-2003 (Cuadro 6), se observa que la variación del gasto per cápita en términos constantes es significativa en dos de los casos: Bolivia pasa de 47 a 136 dólares, Perú de 64 a 170 dólares, mientras que Ecuador lo reduce de 95 a 76 dólares. Cabe observar que incluso este país vuelve a aumentar

³⁶ Resulta difícil elaborar series de largo plazo de las estimaciones de pobreza por la falta de continuidad en el recojo de información y los cambios metodológicos en dichos cálculos, que generan cifras no comparables entre sí.

³⁷ Véase anexos de cada país que complementan este informe.

este tipo de gasto en la última etapa, luego de registrar un mínimo histórico entre 1998-1999. En síntesis, lo que se observa es un crecimiento que sigue concentrado, mientras que se mantienen significativas brechas entre los niveles de vida de determinados segmentos de la sociedad, donde la acción del Estado se ha concentrado en la ejecución de programas sociales que, pese a los intentos de replanteamiento, mantienen todavía un sesgo asistencialista para en-

frentar las presiones sociales de corto plazo. Bajo estas condiciones, el desarrollo de un proceso de descentralización consistente con objetivos de fortalecer la gobernabilidad democrática exige un trabajo en dos líneas: mejorar la eficiencia del Estado en la provisión de dichos servicios y, simultáneamente, promover cambios cualitativos en los procesos económicos para lograr una redistribución más equitativa de los beneficios del crecimiento.



3. Evaluación de los procesos de fortalecimiento de la institucionalidad democrática

El fortalecimiento de la institucionalidad democrática, como se puede observar en cada uno de los casos, está estrechamente asociado al logro de resultados concretos a favor de la población, no sólo en términos objetivos sino también sobre las percepciones de los diversos grupos sociales. Las situaciones o señales que expresan el mantenimiento de brechas debilita progresivamente la institucionalidad y propicia el rompimiento de las reglas de juego

democráticas, llevando a la interrupción de las gestiones de los funcionarios elegidos por votación directa y a la aparición de movimientos no democráticos.

En este sentido, corresponde hacer un breve balance de las políticas de desarrollo implementadas luego de la hegemonía del Consenso de Washington y analizarlas conjuntamente con las políticas de descentralización ejecutadas en Bolivia, Ecuador y Perú.

3.1 Balance de las políticas de desarrollo

Las políticas de desarrollo ejecutadas desde los noventa se han caracterizado por su incapacidad para promover una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento, a través de una distribución regresiva de los ingresos y un limitado aprovechamiento de las oportunidades generadas por la apertura recíproca de mercados. Es importante observar que un elemento decisivo en este proceso ha sido el fracaso para implementar reformas de segunda generación y una reestructuración profunda del aparato público que permita mejorar su eficiencia en la provisión de los servicios e infraestructura bajo su

responsabilidad. El incremento del gasto social, pese a ser significativo, encuentra que su impacto es mermado por la ineficiencia en su ejecución.

Del mismo modo, la crisis de la Comunidad Andina demuestra la incapacidad de nuestros estados para diseñar y ejecutar su propia estrategia de integración a la economía mundial, por lo que han terminado subordinándose a estrategias lideradas por terceros (el TLC con EE.UU. sería un ejemplo), sin que nada garantice la consistencia de éstas con las políticas de desarrollo nacional. Por otro lado, resulta evidente que las altas tasas

de pobreza que subsisten, especialmente en el ámbito rural, restan cohesión a la estructura política del país, generando un escenario social propicio para las propuestas radicales. No puede ignorarse que los actores políticos que explican la inestabilidad política de nuestros países surgen precisamente en aquellos sectores sociales y regiones que históricamente han sido víctimas de la exclusión social, económica y política. En este sentido, las reformas llevadas a cabo se limitaron a liberalizar los procesos económicos pero no tuvieron mayor éxito en la promoción de un acceso igualitario a las oportunidades, por lo que terminaron profundizando las desigualdades existentes.

Así, en el contexto actual de políticas económicas internas seriamente limitadas por los acuerdos bilaterales y multilaterales, resulta complicado ejecutar reformas en temas como la normatividad laboral y tributaria, que pueden ser interpretadas como una violación de los principios de trato justo y equitativo a los inversionistas, lo que impide el uso de diversos instrumentos de política.

La viabilidad de los regímenes democráticos, por esta razón, se encuentra seriamente comprometida en caso de no lograrse una variación de la percepción ciudadana respecto a la distribución de los beneficios del crecimiento. Entonces, la necesidad más urgente, dadas las limitaciones señaladas, es aumentar la eficiencia del Estado para asignar sus recursos a través de programas e inversiones que generen cambios cualitativos en las condiciones productivas.

La descentralización, que permite el ajuste de las estrategias de desarrollo de acuerdo a las preocupaciones locales, es una estrategia que pese

a las deficiencias observadas termina optimizando la gestión pública en el largo plazo.

Finalmente, los mayores déficit de la política económica y social se encuentran en el ámbito rural, donde no se ha podido ejecutar una estrategia que permita un desarrollo equitativo. Las experiencias exitosas han tenido un carácter muy localizado debido a que son pocos los actores con las capacidades para operar competitivamente en un entorno globalizado.

La mayor incidencia de la pobreza en el ámbito rural tiene varias causas, pero no puede dejarse de mencionar que el nivel educativo es uno de los factores que perpetúa esta injusta situación. Las deficiencias en la educación, ya sea en lo que se refiere a cobertura como a acceso y calidad, terminan expresándose en la incapacidad de los agentes para gestionar eficientemente las unidades a su cargo, o para generar iniciativas productivas viables en un entorno que exige competitividad. Esto incluso explica la baja asimilación de nuevos conocimientos, afectando la eficacia de los programas de capacitación, asistencia técnica e innovación tecnológica, lo que reduce sus posibilidades de participar directamente en mercados que exigen el cumplimiento de estrictos estándares de calidad y la correcta interpretación de las señales de mercado, lo que lleva a mantener patrones productivos inconsistentes con las demandas del mercado o que dependen únicamente de la disponibilidad de recursos naturales.

Complementariamente a las acciones del Estado dirigidas a acumular o desarrollar capital humano, se hacen necesarias políticas para realizar o promover las inversiones en infraestructura que

se requieren para lograr un pleno aprovechamiento de nuestras potencialidades. Es innegable que, sin una adecuada infraestructura, las

posibilidades de acceso competitivo a los grandes mercados internos y externos se reducen de manera significativa.

3.2 Balance de las políticas de fortalecimiento democrático

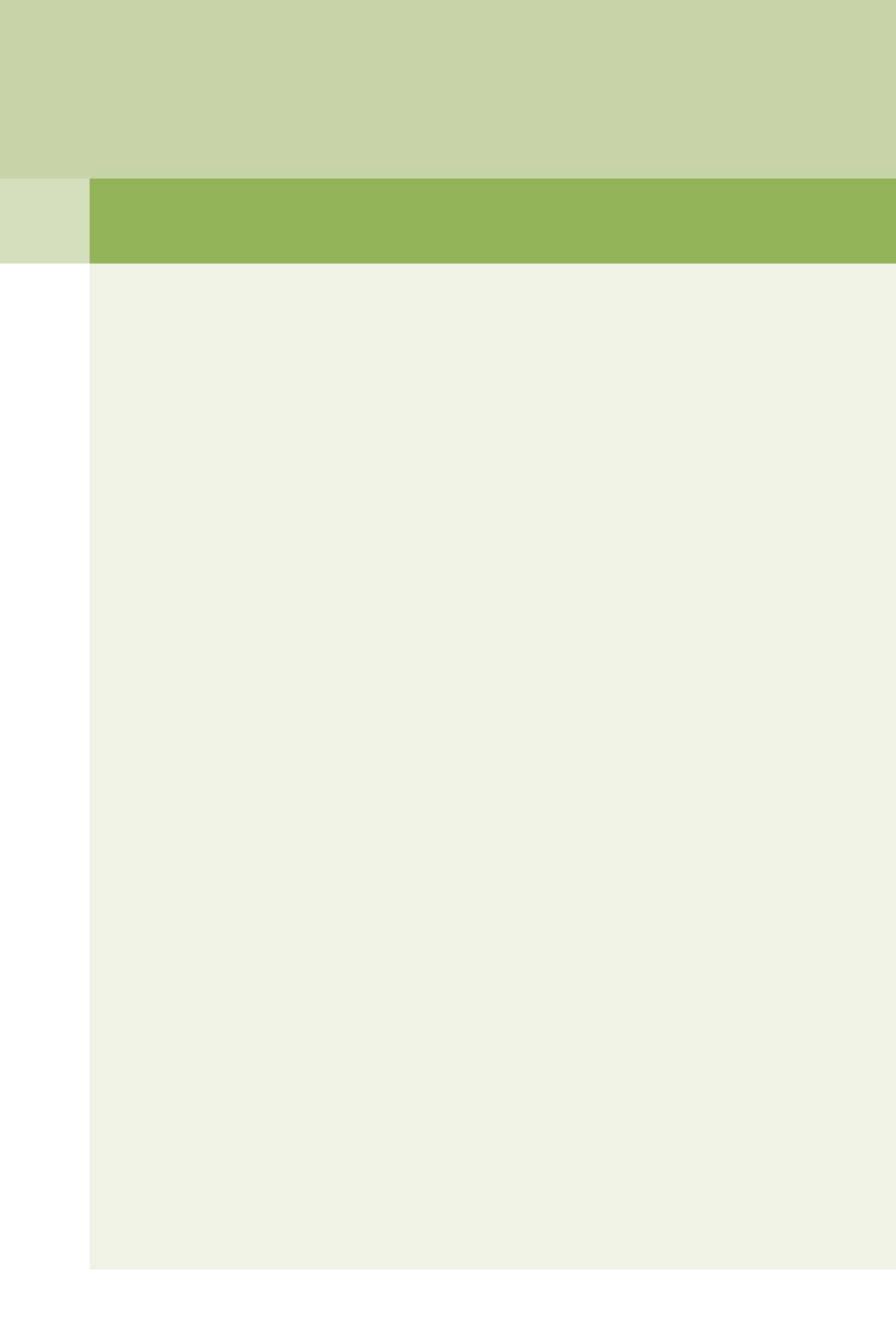
Bajo las circunstancias descritas en la sección anterior, resulta imprescindible que el Estado, en todos sus niveles, gane en eficacia para ejecutar las acciones que contribuyan a cerrar las brechas sociales, que representan la mayor amenaza a la gobernabilidad democrática.

La revisión de los casos de los tres países permite extraer algunas lecciones importantes, que deben servir para corregir las políticas actuales:

- La transferencia de funciones y recursos debe realizarse simultáneamente a una transferencia de capacidades, de manera que se minimice el proceso de aprendizaje por parte de las instancias locales. La pérdida de agilidad en la ejecución presupuestal implica un retraso en la disposición de los servicios u obras de infraestructura, causando una pérdida a todos los beneficiarios potenciales de ese gasto.
- La experiencias de descentralización han sido afectadas por la superposición de funciones entre los diversos niveles de gobierno, donde los procesos políticos, ya sea por un mal diseño o por la existencia de intereses en la burocracia central, retrasan el proceso de transferencia y aquejan significativamente la eficiencia en la gestión de los organismos involucrados.
- Los costos de aprendizaje generados por la transferencia de funciones desde los niveles centralizados a los descentralizados, al no ser

complementados por la señalada formación de capacidades locales, han generado una presión hacia la flexibilización de los mecanismos de aprobación de proyectos y gasto público en general. Esto constituye un error, ya que el contexto actual exige maximizar la eficiencia del uso de los recursos públicos. Sólo un adecuado control de calidad de los proyectos en los tres niveles de gobierno permitirá satisfacer las demandas de la población excluida en el plazo más breve. Los problemas observados en los mecanismos de control de la inversión pública deben ser enfrentados exclusivamente con programas de formación de capacidades locales.

- Los problemas de exclusión y atraso localizado en grupos sociales o regiones deben ser enfrentados de manera integral, siendo pertinente un replanteamiento de los enfoques de las políticas públicas. En este sentido, la descentralización no debe apuntar a una reproducción a nivel local de las estructuras u organismos existentes antes de la descentralización, siendo preciso que asimilen las nuevas concepciones de desarrollo territorial que facilitan la implementación de políticas integrales de desarrollo, que mejoran transversalmente las condiciones productivas de una zona.



4. Conclusiones

Los procesos políticos analizados a lo largo de este documento permiten identificar una serie de puntos críticos o sensibles para los cuales debe encontrarse una respuesta urgente.

4.1 De la inestabilidad social a la inestabilidad política

Los hechos observados en los tres países indican que el mantenimiento de condiciones que generan inestabilidad social termina generando un grave cuadro de inestabilidad política. Las experiencias de Ecuador y Bolivia (con la destitución de los presidentes electos) y de Perú (con la casi desaparición política del partido de gobierno en las recientes elecciones presidenciales y parlamentarias) demuestran que estas condiciones de exclusión e inequidad pueden conducir a estallidos sociales inmanejables en determinadas circunstancias, anulando toda pretensión de continuidad en las políticas de desarrollo.

Por esta razón, la sostenibilidad del sistema democrático y la gobernabilidad en estos países está estrechamente asociada a la superación de las brechas sociales, lo cual se puede lograr aprovechando los mismos mecanismos que ofrece el sistema. De esta manera, el fenómeno de un crecimiento económico sin distribución equitativa de los beneficios termina siendo percibido como una incapacidad del sistema democrático para lograr objetivos sociales. Como se ha observado



recientemente, «hay abundantes pruebas de que la igualdad es decisiva para la prosperidad del conjunto de la sociedad en el largo plazo ... esta óptica no se centra en la desigualdad de los resultados (tales como el ingreso), sino en la equidad como igualdad de oportunidades»³⁸.

³⁸ Véase Francisco H.G. Ferreira y Michael Walton «La trampa de la desigualdad» en Finanzas y Desarrollo Volumen 42, Número 4, Diciembre 2005, FMI, páginas 34-37.

Los procesos de fortalecimiento democrático en el proceso de descentralización requieren el cumplimiento de ciertas condiciones para ser efectivos en el logro de este tipo de objetivos.

Una de ellas es la necesidad de «reformas estructurales». Mientras la mayoría de los países latinoamericanos se embarcaron en procesos de este tipo desde los noventa, adoptando en mayor o menor grado políticas económicas que apuntaban a la liberalización de la economía, paralelamente fueron gestando cambios en el sistema político, con miras a sustituir la tradicional estructura del Estado centralizado por uno que distribuyera más equitativamente sus poderes, desde el nivel central o nacional hacia los regionales y locales.

Pero resulta evidente que los avances en ambos aspectos no lograron mantener un mismo ritmo, a lo que se sumaron las limitaciones de las reformas económicas en permitir una mejora sostenible, significativa y equitativa del nivel de la calidad de vida de la población. Esto último significó que el crecimiento económico registrado con altibajos desde la década de los noventa, no se reflejara significativamente en el bienestar de la población, manteniéndose la percepción que los beneficios de tales reformas no llegaban a todos.

Esta afirmación es particularmente acertada cuando se observa que el crecimiento económico no alcanzó a importantes sectores de la población de la región latinoamericana, especialmente a los ubicados en el ámbito rural, donde

la pobreza y exclusión siguieron siendo las expresiones más claras de las limitaciones del modelo adoptado. En este contexto, se esperaba que las iniciativas de descentralización estatal dieran lugar a «un proceso de desarrollo rural más democrático y abierto, en el cual la población rural pobre dispone de oportunidades de participación y diálogo y tiene derecho a proponer proyectos sociales y económicos que estén directamente relacionados con su bienestar, su producción agrícola y sus oportunidades de obtención de ingresos»³⁹.

También es necesario reconocer que en estos procesos de descentralización se cometieron errores que desembocaron en resultados insatisfactorios o negativos que deben analizarse para implementar oportunamente las políticas correctivas.

Por un lado, se registraron problemas en la nueva estructura organizativa del Estado, donde la redistribución de funciones no necesariamente permitió una mejora en la eficiencia de la gestión pública porque se careció, en general, de una estrategia de transferencia o generación de capacidades de gestión. A ello se suman algunas inconsistencias en la normatividad (vacíos, falta de claridad en las responsabilidades otorgadas a cada nivel del Estado, etc.).

De otro lado, los actores políticos tradicionales sufrieron un mayor desgaste al asumir los costos sociales del crecimiento excluyente que se observó en los últimos quince años, en un contexto donde los márgenes de acción de los go-

³⁹ Véase: Benjamin Quijandría, Anibal Monares y Raquel Ugarte de Peña Montenegro Hacia una región sin pobres rurales, FIDA, 2003, página 73.

biernos fueron cada vez menores al establecerse gradualmente ciertos lineamientos promovidos en espacios multilaterales (FMI, OMC, Banco Mundial, etc.) o bilaterales (tratados de libre comercio, convenios de protección recíproca de inversiones, etc.), que sujetan las políticas públicas a parámetros bastante rígidos.

Esta situación, agravada por las limitaciones de los partidos para canalizar adecuadamente las corrientes de opinión, intereses y preocupaciones de los ciudadanos (debido a la ausencia de democracia interna en los partidos, por ejemplo), se traduce en un deterioro de las condiciones de gobernabilidad democrática.

4.2 Amenazas y oportunidades para la gobernabilidad democrática en el actual contexto

Pese a que, formalmente, la democracia es el sistema político que predomina en América Latina, no pueden ignorarse los riesgos que se enfrentan y que pueden ocasionar desde la interrupción violenta de un régimen democrático, hasta su desnaturalización mediante mecanismos más sutiles de debilitamiento y copamiento de las instituciones (como ocurrió en Perú entre los años 1992 y 2000).

Resulta preocupante el desgaste de la percepción positiva que tiene la democracia ante los ciudadanos (Cuadro 7). En los tres países analizados, el índice de confianza en las instituciones es más bajo que el promedio latinoamericano, donde además se observa que entre el 23.1% y 54.8% de los ciudadanos se consideran demócratas, lo que significa que un porcentaje importante de la población tiene una posición ambivalente o contraria a la democracia, siendo de más importante notar que, bajo este modelo po-

lítico, casi la mitad de la población piensa que los pobres nunca pueden hacer valer sus derechos.

Del mismo modo, el fortalecimiento de la democracia requiere un profundo cambio en los canales de participación política, donde los ciudadanos perciben claramente que sus derechos e intereses son tomados en cuenta. Esto significa que la participación debe dar la posibilidad de una incidencia política efectiva, «tener la voz decisiva» en los procesos de toma de decisiones concernientes a la vida de los ciudadanos⁴⁰.

El actual escenario no es favorable a esta aspiración ciudadana, ya que la credibilidad de los canales que harían posible esta participación está seriamente afectada. El desencanto de los electores frente a los políticos «tradicionales» es explicable si se considera que la mayoría de la población considera que los gobernantes no cumplen sus ofrecimientos porque mienten desca-

⁴⁰ La vinculación entre incidencia, ciudadanía y participación se desarrolla en: Eduardo Cáceres Valdivia «Incidencia política: participación y ciudadanía» en: *Descentralización, Desarrollo Local y Ciudadanía – Bolivia-Ecuador-Perú* Ed. INWENT-DED – Grupo Pachacamac, Lima, 2005, páginas 61-65.

Cuadro 7

Respaldo ciudadano a la democracia				
Índice	América Latina	Perú	Bolivia	Ecuador
Confianza en las instituciones	1.91	1.87	1.81	1.72
Ciudadanos que se consideran demócratas (%)	43.0	54.8	34.3	23.1
Incapacidad total de los pobres para hacer valer sus derechos (%)	45.1	47.3	48.2	49.4

Fuente: PNUD La Democracia en América Latina (2004)

radamente al realizar sus ofertas durante las campañas políticas, lo que ha erosionado la lealtad de los electores hacia los partidos, donde sólo una pequeña parte de los ciudadanos mantiene un voto leal por alguna de las opciones políticas (Cuadro 8).

La apertura de nuevos espacios para el ejercicio de los derechos democráticos puede representar tanto una amenaza como una oportunidad. La aparición de nuevos actores no necesariamente representa un problema para la gobernabilidad democrática. Por el contrario, si es que se garantiza y estimula su participación, el debate termina enriqueciéndose al incorporar nuevas perspectivas y propuestas surgidas desde los grupos anteriormente excluidos o no representados.

Así, debe evitarse la creación de barreras a la participación de nuevos tipos de organización

Cuadro 8

Respaldo ciudadano a los partidos políticos				
Índice	América Latina	Perú	Bolivia	Ecuador
Ciudadanos votan lealmente por un partido político	27.2	17.1	18.3	11.0
Gobernantes no cumplen promesas porque mienten	64.7	67.0	70.9	56.0

Fuente: PNUD La Democracia en América Latina (2004)

en las diversas instancias políticas. La pretensión de los grupos políticos establecidos para bloquear el acceso a nuevas organizaciones a los procesos electorales (Presidencia, Congreso, gobiernos regionales, municipios), termina socavando las bases de la democracia al imponer barreras injustificadas a grupos que defienden intereses legítimos, a quienes sólo les quedarán canales alternativos que afectarían la gobernabilidad. La aparición de nuevos grupos expresa simplemente un vacío en la representatividad de la oferta política existente.

Se requiere una intensa labor de organización y capacitación de actores sociales y económicos, que permita no sólo un conocimiento de los canales de participación ciudadana y la capacidad para formular propuestas técnicamente sustentadas, sino que además se incentiven a grupos sociales de distintos intereses para llegar a consensos y compatibilizar tales intereses dentro de una visión de proyecto nacional, sin esperar a la

aparición de conflictos sociales para hacerlo y sin permitir que las presiones coyunturales pongan en peligro la institucionalidad democrática. Sin embargo, también deben garantizarse mecanismos que impidan una excesiva atomización del escenario político, que terminan favoreciendo la existencia de mayorías muy frágiles

e inestables. Si bien, en última instancia, el electorado definirá la representatividad de los grupos políticos mediante el voto, la participación debe exigir el cumplimiento de requisitos de transparencia y democracia interna para garantizar la legitimidad de los nuevos actores de la escena política en los tres niveles.

4.3. Agenda pendiente para la gobernabilidad democrática

Promover la gobernabilidad democrática en Bolivia, Ecuador y Perú constituye un gigantesco desafío para nuestros países, ya que, como se ha observado en el análisis realizado, la democracia como sistema de gobierno ha tenido que asumir los pasivos del fracaso de décadas de gobiernos autoritarios, enfrentando ahora las demandas de una ciudadanía impaciente.

Es indudable que ese sistema es el único que garantiza una convivencia basada en el respeto mutuo de derechos básicos y, en el largo plazo, una solución a los problemas de equidad y desarrollo. Pero, dados los múltiples déficit que todavía se observan, ello exige una estrategia de fortalecimiento de la democracia, la cual debe ser implementada urgentemente para evitar que las presiones económicas y sociales de corto plazo terminen interrumpiendo el proceso que se inició en los últimos veinte años.

De acuerdo a lo analizado, destacan una serie de temas que exigen una profunda reflexión para ofrecer respuestas a los problemas de la gobernabilidad democrática de nuestros países, siendo prioritario solucionar los problemas relacionados a la eficiencia y eficacia de la gestión pública y la participación ciudadana.

Entre los puntos críticos se pueden mencionar:

Eficiencia y eficacia de la gestión pública

- Consistencia de la redistribución de funciones y recursos en los distintos niveles de gobierno: ¿Qué nivel del Estado debe asumir cada función para que se ejecute de la manera más eficiente? ¿Está clara la división de funciones entre los distintos niveles? ¿La desconcentración de funciones avanza paralelamente a la redistribución de los recursos públicos?
- Generación de capacidades en las instancias regionales y locales: ¿Las instancias regionales y locales son capaces de asumir las funciones transferidas? ¿Qué capacidades se requieren? ¿Cómo proporcionarlas?
- Control de calidad de la inversión pública: ¿Cómo asignar los recursos públicos? ¿Cuáles son los mayores déficit en activos para los pobres? ¿Cómo identificar los proyectos que generan mayores beneficios?
- Transparencia en la ejecución del presupuesto público: ¿Los ciudadanos tienen acceso a la información vinculada a la gestión pública? ¿Qué mecanismos existen para evitar el clientelismo en el uso de recursos públicos?

- Reforma del Sistema Judicial: ¿Los procedimientos vigentes representan un obstáculo al ejercicio de los derechos ciudadanos? ¿Se garantiza el respeto de los derechos de los grupos sociales más vulnerables o pobres?

Si el principal motivo para explicar el desencanto ciudadano frente a la democracia se origina en la aparente ineficacia del sistema para responder a las demandas sociales, urge entonces priorizar la acción sobre los factores que inciden negativamente sobre la gestión pública. La experiencia de los tres países revela que la descentralización no logró promover una gestión óptima, debido a problemas como una delimitación poco clara de las respectivas responsabilidades o la ausencia de capacidades locales para asumir las funciones transferidas. Complementariamente, es imprescindible que el gobierno cuente con organismos técnicos para maximizar el impacto positivo de la inversión pública y que el ciudadano sepa cómo se utilizan los recursos públicos.

Participación Ciudadana

- Canales de participación: ¿Existen canales para la participación ciudadana organizada en todos los aspectos esenciales de las políticas públicas?
- Democratización interna de los partidos políticos: ¿Los partidos tradicionales aplican internamente los principios democráticos? ¿Los nuevos actores políticos representan un cambio cualitativo en este aspecto? ¿Existe y se aplica una normatividad que promueva la democracia interna en los partidos?
- Creación y fortalecimiento de organizaciones sociales representativas: ¿Las organizaciones existentes realmente representan las princi-

pales corrientes de opinión e intereses de los ciudadanos? ¿Cómo promover organizaciones representativas, especialmente en los segmentos históricamente excluidos? ¿Qué hacer para que los ciudadanos conozcan y ejerzan organizadamente sus derechos políticos?

- Acceso equitativo a los medios de comunicación y difusión: ¿Los medios de comunicación, especialmente públicos, reflejan equitativamente los diversos puntos de vista de la ciudadanía? ¿Existen condiciones equitativas para participar en los procesos electorales?

En general, los tres países han avanzado en la creación de canales de participación ciudadana. No obstante, el problema es que los canales «formales» no son plenamente aprovechados debido a problemas en la intermediación. Es decir, las organizaciones que teóricamente deben canalizar las demandas y propuestas no permiten una articulación adecuada entre los órganos de toma de decisiones y los ciudadanos. El trabajo en esta área resulta decisivo, puesto que la identificación del ciudadano con el sistema en gran medida está determinada por su percepción respecto a las posibilidades de participar en la toma de decisiones de las políticas públicas. Pero para lograrlo no bastan la promulgación de una normatividad y la creación de instancias en el sector público, ya que el principal «cuello de botella» se encuentra en la calidad de la intermediación política que prestan los partidos políticos y otras organizaciones. Ello implica promover prácticas democráticas al interior de los partidos, reconociendo su rol fundamental en el desarrollo de la democracia, así como apoyar a otros tipos de organizaciones que puedan representar adecuadamente las principales corrientes de opi-

nión ciudadanas, evitando la presencia de organizaciones sin verdadero respaldo que terminan desnaturalizando los mecanismos de participación ciudadana existentes. Por último, tanto en los procesos electorales como en los debates sobre temas de interés ciudadano es preciso que se garantice un libre flujo de las opiniones: si bien las respectivas constituciones resguardan

la libertad de expresión, esto no garantiza el efectivo ejercicio del derecho, puesto que la difusión de ideas y puntos de vista implica muchas veces un costo económico. Esto significa que los puntos de vista de importantes sectores de la ciudadanía no llegan al conjunto de la sociedad por falta de acceso a medios masivos.

InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y Desarrollo Internacional) es una sociedad consagrada a la tarea de desarrollar recursos humanos y organizaciones dentro de la cooperación internacional. Sus ofertas van dirigidas a cuadros técnicos y directivos, así como a personas con poder decisorio en el ámbito económico, político, administrativo y de la sociedad civil. InWEnt coopera en la misma medida con socios en países en desarrollo o en proceso de reformas y en países industrializados, llegando anualmente a unas 55.000 personas.

InWEnt con su proyecto de «Fortalecimiento Institucional Sostenible de ONGs en la Región Andina» (Condored) y en alianza con el Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED), presenta este material de debate con la finalidad de analizar los procesos de desarrollo en la región andina.

Las transformaciones que se registran actualmente en Bolivia, Ecuador y Perú nos dan cuenta de una corriente social y política que busca procesos alternativos para consolidar la democracia y reducir los niveles de pobreza y exclusión.

El texto puede enriquecer el debate en los tres países ya que nos proporciona un panorama histórico de los procesos políticos, analiza la inequidad y exclusión en la economía globalizada y evalúa los procesos de fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Además, el análisis enciende el debate resaltando las amenazas y oportunidades para la gobernabilidad y culmina en una propuesta de una agenda para la gobernabilidad democrática.

CONDORED
Ecuador - Perú - Bolivia

inWEnt ded
Internationale Weiterbildung
und Entwicklung gGmbH Deutscher
Entwicklungsdienst



InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn, Alemania
Fon: +49 (0) 2 28 – 44 60 – 0
Fax: +49 (0) 2 28 – 44 60 – 1766
www.inwent.org
www.inwent.org.pe