

### DEMOCRACIA Y LAS POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Los tipos de estrategias de desarrollo que siguen los países y las posibilidades de lograr una redistribución del ingreso, de la riqueza y de los beneficios sociales, dependen, fundamentalmente, de la política. La política se refiere a los procesos de cooperación, conflicto y negociación que permean las decisiones en torno a la producción, la distribución y el uso de los recursos. Los resultados del proceso político dependen, además, del modo en que se configura o distribuye el poder, el tipo de relaciones que establecen los gobiernos con diferentes grupos en la sociedad, y las instituciones que estructuran las relaciones y median en los conflictos entre intereses contendientes. La organización, la contestación y las demandas por parte de grupos con fuertes vínculos con los más necesitados, son cruciales en la producción de resultados redistributivos que reduzcan la pobreza. Sin embargo, los grupos de interés o los movimientos sociales preocupados por el bienestar de los pobres rara vez se organizan en torno a aspectos de la pobreza per se. Por el contrario, engloban su discurso en torno a derechos, distribución de activos, servicios o ganancias y beneficios que se derivan del trabajo. Esto genera la posibilidad de hacer frente a las raíces estructurales de la pobreza, los derechos sociales y aspectos relacionados con la redistribución.

Aun cuando la pobreza ha sido erradicada bajo ciertos tipos de regímenes autoritarios, el propósito de este capítulo es generar un entendimiento sobre cómo se puede eliminar en un contexto democrático, dado que la democracia, los derechos, la libertad y la elección son componentes esenciales del desarrollo.<sup>1</sup> Aunque las democracias ofrecen oportunidades para la participación y la impugnación en la formulación de políticas, no se pueden dar por hecho los resultados redistributivos, dadas las diferencias en las capacidades de los grupos para organizarse, impugnar e influir en la política pública en distintos contextos. El desafío está en forzar a los Estados democráticos a que sean incluyentes en el desarrollo y en lo social.

Las democracias en la actualidad enfrentan dos tipos de limitaciones. La primera, subrayada de manera clara por la crisis financiera de 2008-2009, es el secuestro de la política económica por parte de los inversionistas, las instituciones financieras y los donantes a través de diversos tipos de condicionalidades. Esto ha tendido a favorecer las políticas de estabilización y liberalización en detrimento de un cambio estructural que fortalezca el bienestar. El segundo obstáculo tiene que ver con la limitada naturaleza de la transformación industrial en la mayoría de las nuevas democracias, la desigual calidad de sus instituciones y procesos democráticos, y rivalidades étnicas en muchos de ellos que influyen en las opciones y capacidades para la acción colectiva. Todos estos factores afectan la formación y el crecimiento de los grupos de interés, los movimientos sociales y partidos necesarios para lograr que los líderes rindan cuentas y elaboren pactos con agendas redistributivas.

*Aunque las democracias ofrecen oportunidades para la participación y la impugnación en la formulación de políticas, no se pueden dar por hechos los resultados redistributivos*

---

<sup>1</sup> Sen 1999.

Aunque los documentos estratégicos para la reducción de la pobreza (DERP) del Banco Mundial y el FMI apoyan la participación de grupos de la sociedad civil en el diseño de programas, el proceso casi se ha reducido a la consulta más que a la participación para provocar un verdadero cambio. El tipo de participación asociada a los pactos sociales que produjeron una rápida reducción de la pobreza en el pasado, difieren sustancialmente del régimen de negociación de los DERP, que descansan en gran medida en organismos no gubernamentales, y donde el equilibrio de poder es fuertemente ejercido contra grupos no gubernamentales.

Este capítulo muestra que las democracias han sido capaces de producir resultados que son beneficiosos para los pobres bajo ciertas condiciones –donde:

los derechos son institucionalizados, lo que permite que los pobres cuenten con opciones políticas, construyan alianzas y exijan responsabilidades a los líderes;

los grupos fuertemente vinculados a los pobres desarrollan la capacidad para una organización y movilización independientes, trascienden o reconcilian divisiones horizontales, y establecen vínculos estructurales con actores involucrados en la formulación de políticas, llevando, por momentos, a pactos sociales. Se pueden lograr algunos éxitos sin vínculos formales de los grupos con actores estatales, pero esto usualmente requiere elevados niveles de contestación y movilización continua para mantener los logros; y

las elecciones son competitivas y hay una alta probabilidad de que los gobiernos pierdan el poder, lo que puede servir como un incentivo para la redistribución. Sin embargo, la competitividad electoral sin una organización y contestación efectiva de grupos, podría generar pobres resultados redistributivos.

Los pobres sufren cuando los grupos de interés y los movimientos sociales son débiles y el sistema electoral no es lo suficientemente competitivo. El estilo tecnocrático de hacer política –en el que la política macroeconómica está aislada del escrutinio público-, y la condicionalidad de la ayuda también limita el espectro para la impugnación protesta y la participación efectiva de grupos cívicos con agendas redistributivas en el proceso político.

Aunque a veces el crecimiento y la redistribución podrían parecer en conflicto, se han reconciliado en las democracias industrializadas cuando los niveles de empleo y los índices de sindicalización son altos, posibilitando que los sindicatos proyecten una postura aglutinadora o nacional en la negociación que trasciende el estrecho interés del sindicato. En las democracias de bienestar con bajos niveles de industrialización, las políticas redistributivas podrían incluso ser aglutinadoras o inclusivas cuando los grupos forjan alianzas rural-urbanas que incorporan a amplios segmentos de los trabajadores pobres. Las alianzas rural-urbanas hacen posible extender los derechos de bienestar a todas las categorías de ciudadanos. En dichas democracias, los partidos líderes tienden a desarrollar un discurso de derechos sociales, y los grupos que se implican con el Estado que tiene que tratarlos como ciudadanos que tienen derechos, en lugar de tratarlos como clientes. Las elecciones fuertemente impugnadas, en ocasiones llevan a cambios en el gobierno, alientan a los partidos a retener sus características de movimientos sociales, que son esenciales para mantener vínculos proactivos con los pobres.

En suma, el capítulo llega a tres principales conclusiones:

Las relaciones de poder son el corazón del desarrollo. Las estrategias que se comprometen a reducir la pobreza y la desigualdad deben también considerar formas para cambiar el balance de poder.

Aunque la democracia tiende a producir resultados redistributivos, dichos resultados no deberían ser dados por hecho. El activismo de grupo de diversos tipos –incluyendo poder de voto, negociación y acción directa- es importante para generar cambios en el poder y asegurar que los gobiernos respondan a las necesidades sociales.

La reducción de la pobreza requiere una expansión del poder de negociación de los pobres y de quienes los representan. Esto involucra la acción en diversos frentes: rechazar los estilos tecnocráticos de formulación de decisiones, que limitan la participación de los ciudadanos y de sus representantes en los procesos de formulación de políticas; ampliar la participación de la sociedad civil en el proceso político; institucionalizar los derechos civiles y políticos para alentar una participación más amplia en la formulación de políticas; y apoyar a las organizaciones que buscan proteger los derechos de los trabajadores formales e informales.

La primera sección de este capítulo resalta las tendencias recientes en la democratización y conceptúa los vínculos entre la democracia y la redistribución, incluyendo el papel de los grupos de interés y los movimientos sociales en la política de la redistribución.

La segunda sección debate las limitaciones de los estilos tecnocráticos de gobernabilidad y condicionalidad de la ayuda en el espacio político.

La tercera sección examina tres tipos de limitaciones domésticas para desarrollar políticas redistributivas: industrialización limitada, la calidad desigual de las instituciones democráticas y la diversidad étnica.

La cuarta sección analiza las condiciones bajo las cuales las democracias proveen resultados redistributivos examinando cinco casos que implican el activismo de grupos de interés y movimientos sociales.

La quinta sección extrae conclusiones y refiere las implicaciones para la política.

## **1. Democracia y redistribución**

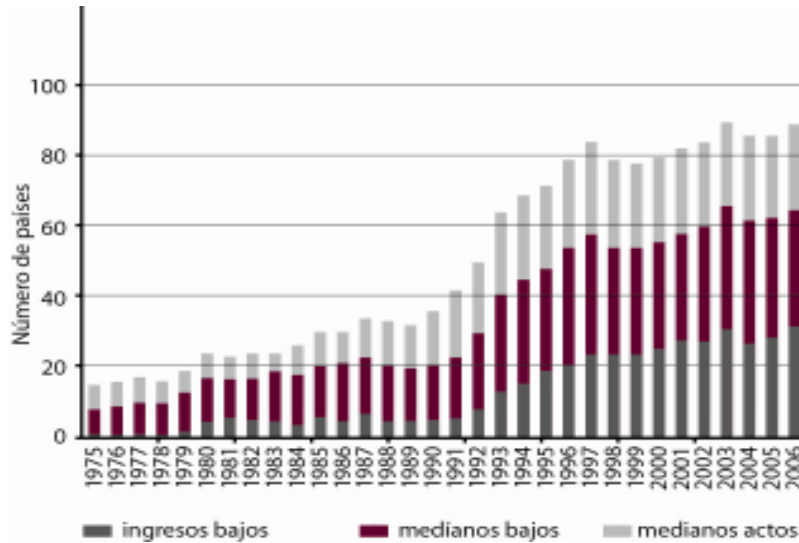
Los 80 y los 90 presenciaron una fuerte ola de democratización que afectó a la mayor parte de las regiones del mundo. Esto fue motivado en parte por las presiones sociales para forzar a los gobiernos a que corrigieran las políticas fallidas del crecimiento y la distribución relacionadas con el ajuste estructural (en África y América Latina) y una ineficiente planificación central (en Europa Central y Oriental), o para mejorar las opciones económicas y políticas a medida que las economías maduraban (en Asia Oriental). Surgieron presiones adicionales por parte de las agencias de ayuda multilaterales y bilaterales, que esperaban que la democratización impulsara a los gobiernos a formular y ejecutar lo que percibían como las mejores políticas económicas y reducir la corrupción.

*En los últimos 25 años, países en todas las categorías de ingreso nacional han llevado a cabo elecciones competitivas*

Existe un enorme desacuerdo en torno al número de países que pueden ser clasificados como democráticos, aunque todas las bases de datos refieren un alto incremento en los últimos 25 años. Polity IV registra un incremento de cerca de 40 países democráticos en 1980 a más de 90 en 2006. De acuerdo con la Freedom House, alrededor del 60 por ciento de los países

podrían ser clasificados como democráticos hacia el 2000. La figura 11. 1 indica un incremento en el número de países de ingresos medios y bajos que condujeron elecciones de 1975 a 2006 y aquellos en los que el ganador recibió menos del 75 por ciento de los escaños en la cámara baja. Es interesante hacer notar que desde mediados de los 90, el número de países que llevan a cabo elecciones competitivas se ha distribuido equitativamente entre todas las categorías del ingreso nacional.

**FIGURA 11. 1: Elecciones competitivas en países de ingresos medios y bajos**



Fuente: Sheingate 2008, basado en Beck *et al.* (2001).

### La democracia tiende a producir resultados redistributivos, pero está sujeta a influencias de grupo

La democracia se define como un sistema de gobierno en el que los líderes periódicamente renuevan su mandato a través de elecciones libres, limpias y competitivas. Además, es un sistema que reconoce un conjunto de derechos –como los de expresión, organización y acción colectiva- que permiten que los ciudadanos ejerzan la elección política y hagan que los líderes rindan cuentas. A pesar de la centralidad de las elecciones en las democracias, este capítulo argumenta que la redistribución requiere mecanismos adicionales de representación de intereses en el proceso político.

La asociación positiva entre la democracia y la redistribución es postulada por el teorema del votante mediano. De acuerdo con el teorema, en el sufragio universal, el votante mediano percibirá un ingreso medio. Sin embargo, cuando el ingreso no se distribuye de manera equitativa, el ingreso medio cae por debajo del ingreso medio. Se espera que la redistribución siga a la democratización porque el ingreso medio en las sociedades pre-democráticas es universalmente superior que el ingreso del votante mediano. Puesto que el votante decisivo gana por debajo del ingreso medio, se asume que él o ella favorecerán una tasa tributaria más alta y políticas redistributivas. En suma, la democracia lleva a más personas con ingresos por debajo del promedio a las urnas, y ellos presionan colectivamente al <sup>2</sup>gobierno para redistribuir el ingreso hacia abajo.

<sup>2</sup> Meltzer y Richard 1981; Melo 2008.

Esta forma de conceptualizar la democracia y la redistribución está desprovista de influencias de grupo, puesto que asume que todos los votantes cuyos ingresos están por debajo de la media son un grupo homogéneo que automáticamente votará por la redistribución. Sin embargo, la conducta está influida por otros factores, incluyendo las relaciones en el lugar de trabajo, los entornos culturales y sociales, y el ambiente político. El voto en sí es una acción colectiva mediada por grupos organizados con preferencias diversas y requiere un esfuerzo concertado para resultados efectivos. Necesita combinarse con otros modos de organización para afectar los resultados redistributivos.

En los siglos XIX y principios del XX, la extensión del voto a grupos desposeídos, estuvo fuertemente asociada a la redistribución. La democratización fue impugnada por los ricos, quienes la percibían como un proceso que facilitaría el aumento de los impuestos por parte de parlamentos controlados por la creciente mayoría trabajadora.<sup>3</sup> De hecho, los estudios sugieren que el gasto social, los programas sociales y la tributación en los principales países europeos, se incrementaron y que las desigualdades disminuyeron después de que los países se embarcasen en la democratización.<sup>4</sup> Estos resultados redistributivos y la posterior expansión del bienestar, se basaron, sin embargo, en tipos específicos de acción de grupo, como la representada por el activismo sindical, la acción colectiva, el fortalecimiento de los partidos de izquierda y su participación en el gobierno.<sup>5</sup> Por tanto, la manera en que los individuos se organizan en grupos e influyen en la política pública es importante para entender la política de la redistribución.

### La organización de los grupos

La organización de los grupos puede asumir tres formas amplias: movimientos sociales, asociaciones y redes basadas en intereses, y partidos políticos. Los movimientos sociales emergen cuando las protestas contra asuntos específicos se vinculan a otros esfuerzos para hacer frente a preocupaciones similares y son sostenidos a lo largo del tiempo y en distintos lugares. A menudo son difusos y pueden no estar siempre formalmente organizados. Las asociaciones basadas en intereses, que pueden surgir de, o apoyar a movimientos sociales, incluyen sindicatos, asociaciones de agricultores, organizaciones profesionales y empresariales, grupos vecinales, organizaciones de mujeres y grupos defensores. La política de asociaciones de interés basadas en la producción, han creado, en algunos contextos, un régimen de negociación que las coloca firmemente dentro de las instituciones de formulación de políticas en lugar de operar como lobbistas desde el exterior. Los grupos pueden combinar poder de voto y acción directa para mejorar el bienestar.

## *La manera cómo se organizan las personas en grupos e influyen en la política pública es importante para entender la política de la redistribución*

Relativamente pocos movimientos o asociaciones sociales emergen específicamente en torno al tema de la pobreza.<sup>6</sup> Por el contrario, tienden a enfocarse, en asuntos como los derechos, la protección de activos o la redistribución, el acceso a los servicios, o ingresos relacionados con el trabajo y beneficios. Sin embargo, el hecho de que los movimientos surjan en torno a aspectos que incluyen la pobreza, y los aborden a través de medios de acción política, tienen

---

<sup>3</sup> Therborn 1977.

<sup>4</sup> Acemoglu y Robinson 1999; Boix 2003.

<sup>5</sup> Stephens 2007.

<sup>6</sup> Bebbington 2009.

el efecto de politizar la pobreza, colocándola en un contexto más amplio de relaciones. También significa que en ciertos contextos, los procesos que pueden servir para profundizar la pobreza, también pueden servir para crear la demanda de movimientos que impugnen estos mismos procesos. Los movimientos sociales podrían requerir asociaciones basadas en intereses para mantenerlas activas y movilizadas.

En democracias industrializadas avanzadas, los movimientos, las asociaciones y las partes tienden a agruparse de acuerdo con la división básica capital-trabajo asociada con la industrialización.<sup>7</sup> De hecho, muchos partidos políticos y asociaciones de interés eran un producto de los movimientos sociales.<sup>8</sup> En el contexto de los países en desarrollo, las tres formas de organización no se agrupan de acuerdo con la división industrial básica, aunque los movimientos sociales y las asociaciones basadas en intereses han proporcionado una base fundacional para las partes que han adoptado políticas redistributivas.

Las democracias en la actualidad enfrentan ciertas limitaciones externas e internas en la consecución de políticas redistributivas. Las limitaciones externas tienen dos dimensiones. La primera supone presiones de los inversionistas y de las instituciones financieras para estrechar la formulación de la política económica a una limitada gama de objetivos de fortalecimiento del mercado, que los gobiernos electos y los grupos organizados encuentran difícil desafiar incluso cuando participan en la definición de las estrategias para la reducción de la pobreza. El segundo se relaciona con el poder de los donantes bilaterales en los sistemas formuladores de políticas de democracias dependientes de la ayuda ejercido a través de varios tipos de condicionalidad. Ambas limitan el espacio político para las alternativas. Las limitaciones domésticas se relacionan con la naturaleza de la transformación y la reestructuración industrial, la desigual calidad de las instituciones y los procesos, y las divisiones étnicas. Las dos siguientes secciones describen estas limitaciones antes de debatir el activismo de grupo para la redistribución.

## **2. Limitaciones externas para la consecución de políticas redistributivas**

Los Estados del bienestar se formaron cuando los gobiernos disfrutaban de relativa autonomía en el uso de instrumentos fiscales y monetarios para compensar a los perdedores por los shocks externos y facilitar la redistribución a medida que las economías crecían. Sin embargo, los patrones actuales de globalización ejercen presión para recortar los gastos sociales y los impuestos y para tener políticas monetarias más estrictas. Las empresas en sectores comerciales a menudo presionan a los gobiernos para que bajen los impuestos y reduzcan los déficits presupuestarios, y perciben los programas sociales como costos adicionales que dañarán la competitividad internacional. De manera análoga, la movilidad del capital da a las empresas, especialmente a las que figuran en el sector financiero, la libertad de cambiar fondos o de castigar a los gobiernos que impulsan políticas fiscales que son inconsistentes con los intereses empresariales. En algunos países, el cambio estructural asociado con la liberalización ha debilitado a las empresas que disfrutaron de una amplia protección bajo la industrialización sustitutiva de las importaciones, incluyendo los actores sociales y los privilegios en materia de bienestar que apuntalaron a dicho régimen.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Lipset y Rokkan 1967.

<sup>8</sup> Schmitter 2006.

<sup>9</sup> Segura-Urbiego 2007.

## **El secuestro del gobierno por parte de los tecnócratas aísla las decisiones de la voluntad del pueblo**

Aunque los efectos de la globalización en el gasto en materia de bienestar y en los resultados todavía deben ser debatidos,<sup>10</sup> los gobiernos se encuentran bajo una intensa presión para limitar las opciones políticas a una gama muy limitada de objetivos que enfatizan la austeridad fiscal, la privatización y la liberalización. A fin de cumplir con estos objetivos, los gobiernos a menudo prefieren limitar la formulación de políticas de parte de los tecnócratas, o de aquellos con experiencia, cuyas decisiones son aisladas de los procesos políticos. Esto, en efecto, coloca a los parlamentos y los grupos sociales como jugadores ineficientes en el proceso de formulación de políticas. Los tecnócratas se encuentran sobre todo en los bancos centrales y en los ministerios de finanzas y comercio, integrados en los sistemas de comercio y finanzas internacionales y adoptan crecientemente una posición menos desarrollista y redistributiva en la formulación de políticas. Departamentos que se han visto fortalecidos a costa de los ministerios sociales y del sector productivo.

Los estilos tecnocráticos de formulación de políticas distorsionan las estructuras de rendición de cuentas puesto que los gobiernos tienden a responder más a las agencias y los inversionistas multilaterales que a las instituciones representativas y a un público más amplio. Esto afecta la forma en que los gobiernos responden a cuestiones de empleo y política social, que pueden ser marginadas u obligadas a respetar objetivos políticos preestablecidos que enfatizan la estabilidad fiscal. En las democracias, se espera que las instituciones legislativas articulen las opciones de los ciudadanos, desmenucen las políticas gubernamentales y proporcionen legitimidad a los resultados políticos. Pero las políticas económicas afectan a los grupos sociales y a las instituciones de manera distinta, y los procesos democráticos y la rendición de cuentas sufren cuando las decisiones importantes son confiadas exclusivamente a los tecnócratas. Los jefes del banco central, por ejemplo, cuyas instituciones gozan actualmente de un alto nivel de autonomía en las nuevas democracias, pueden estar en deuda con determinados grupos de interés del mundo financiero. Esto puede privilegiar las estrategias para reducir la inflación, así como la liberalización financiera y comercial, por encima de la generación de empleo y políticas sociales más inclusivas.

La investigación del UNRISD<sup>11</sup> sugiere que los países que son dependientes de las instituciones financieras internacionales muestran elevados niveles de secuestro político por parte de esas instituciones. Aquellos con una mayor historia de democracia donde la formulación de políticas refleja compromisos entre políticos y ciudadanos han buscado políticas más heterodoxas. En algunos casos, el auge de la conducta tecnócrata en el poder ejecutivo puede servir como incentivo para que los legisladores se vuelvan más competentes técnicamente. Esto puede frenar el crecimiento de la tecnocracia si va acompañado de mejores niveles de rendición de cuentas hacia los ciudadanos, y si los segundos también son más conscientes de las cuestiones técnicas involucradas en la formulación de políticas.

Las relaciones entre las ramas ejecutiva y legislativa en el terreno de la política económica en democracias de bajos ingresos a menudo son desequilibradas, problema complejo por la falta de experiencia de la mayoría de los legisladores. Por ejemplo, más del 60 por ciento de los miembros del primer parlamento de Malawi electo democráticamente tienen calificaciones

---

<sup>10</sup> Véanse los resultados contrastantes de Segura-Urbiego (2007); Kaufman y Haggard (2008); Avelino *et al.* (2005); y Ross (2006).

<sup>11</sup> UNRISD 2004<sup>a</sup>; Corrales 2004; Montecinos 2004; Ágh *et al.* 2005; Masnfesdolvá 2005; Chirwa y Munthali 2002; Akindes y Topanou 2005; Mkandawire 2004.



por debajo del diploma de secundaria, y sólo alrededor del 15 por ciento tiene un primer grado o más. Si bien las intervenciones de los donantes han fortalecido el conocimiento técnico del poder ejecutivo, quienes se encuentran en el legislativo se mantienen severamente subdesarrollados, dificultando que el legislador represente apropiadamente los intereses de sus electores y logre que el ejecutivo rinda cuentas. En muchos países dependientes de la ayuda, las instituciones financieras multilaterales han desempeñado importantes funciones en la identificación, el apoyo y el reclutamiento de tecnócratas para instituciones económicas vitales. En Malawi durante los 90, existieron tensiones entre la visión del gobierno en torno al alivio de la pobreza y las demandas de su programa de ajuste estructural. El programa de alivio de la pobreza lanzado en 1995 nunca fue ejecutado por la posterior introducción del presupuesto en efectivo, la necesidad de controlar el gasto, y el traslado del personal técnico encargado de ejecutar el programa de alivio de la pobreza del Consejo Económico Nacional al Ministerio de Planeación Económica y Financiera.

Si una transición democrática es precedida de un régimen autoritario que haya alcanzado éxitos en la generación de algunos resultados económicos, o de uno que haya impuesto restricciones al cambio constitucional radical, como en Chile en los 90, el nuevo gobierno puede verse forzado a aceptar los parámetros para la formulación de políticas del régimen precedente, limitando el grado en que las políticas redistributivas pueden ser perseguidas. El consenso de la élite en torno a las políticas económicas puede surgir también si los enfoques del pasado en torno a la formulación de políticas están en descrédito, y los partidos y los electores reclaman un nuevo comienzo. En la República Checa y Hungría, la amplia desconfianza en torno a la planificación central, junto con la enorme fe en el mercado y la participación en la Unión Europea como instrumentos para revertir el declive económico, sirvieron para reunir a las élites de todo el espectro político durante el período de transición. La vigilancia parlamentaria del poder ejecutivo implicó principalmente disponer de información acerca de sus actividades en lugar de disentir de sus opciones políticas. En Hungría, el consenso se rompió en 1995 tras un contundente programa de estabilización que llevó a fracturas en el partido y a intensos debates parlamentarios en torno al presupuesto. En la República Checa la crisis de 1996-1998 llevó a que el gobierno criticara la política monetaria del banco central. Cuando el gobierno se derrumbó posteriormente, fue reemplazado por una administración provisional encabezada por el gobernador del banco central. La vigilancia parlamentaria del poder ejecutivo mejoró cuando se constituyó un nuevo parlamento en el que ningún partido tenía la mayoría.

### Fortaleciendo la rendición de cuentas de los parlamentos

La rendición parlamentaria de cuentas se puede fortalecer cuando los partidos que gobiernan ejercen un apoyo crítico a las políticas gubernamentales –en lugar de aprobarlas– y los partidos de oposición se especializan en negociar con el poder ejecutivo y prescindir de estrategias de no cooperación. Un ejecutivo que haya derivado hacia la tecnocracia no puede rendir cuentas si el legislativo carece de niveles comparables de conocimientos técnicos. Y si los partidos no logran fortalecer las capacidades técnicas de sus miembros, sus parlamentos se mantendrán igualmente poco interesados en hacerlo. Hasta principios de los 90 el Presidente de Argentina realizó muy pocos esfuerzos para consultar al parlamento y se utilizó un número récord de decretos para impulsar duras reformas que afectaron negativamente el bienestar. El ascenso de la tecnocracia en la rama ejecutiva coincidió con un declive en el presupuesto operativo, en el tamaño del personal y en la competencia del Parlamento. Siendo incapaces de evaluar al ejecutivo sobre la base de los méritos técnicos de la política, los partidos de oposición en el Parlamento adoptaron estrategias de no cooperación. Sin embargo, el



conocimiento técnico y la experiencia del Parlamento mejoraron entre 1995 y 1997,<sup>12</sup> cuando emuló al poder ejecutivo al incorporar más legisladores que habían sido entrenados como economistas. Posteriormente, hubo más disposición para cuestionar al ejecutivo, introduciendo leyes y modificando la legislación propuesta por el gobierno. En Chile, el número de legisladores economistas creció de forma notable desde los 90, y hacia 2000 dominaban los comités financieros tanto del Senado como de la Cámara de Diputados.

Estos economistas han jugado un importante papel en la moderación del dominio del ejecutivo sobre la política económica. Sin embargo, el Parlamento todavía carece del conocimiento suficiente, de la información y de los recursos para examinar todas las políticas económicas.

Uno de los aspectos que se ha planteado respecto a la incapacidad de las mujeres legisladoras (llevadas al Parlamento por cuotas) para defender los temas sobre la mujer en las políticas públicas, se relaciona con su frecuente falta de conocimientos técnicos, especialmente respecto a las políticas económicas y fiscales. Sin embargo, se están haciendo esfuerzos por parte de algunas mujeres parlamentarias (en Sudáfrica, por ejemplo) para utilizar su experiencia en los presupuestos de género a fin de fortalecer su trabajo. El cuadro 11. 1 debate el grado en que las mujeres en India y Sudáfrica han sido capaces de usar su presencia en el parlamento para llevar el tema de la equidad de género a la formulación de políticas.

#### **CUADRO 11. 1: Traduciendo la representación política de las mujeres en resultados que promuevan la igualdad**

Los indicadores sobre la habilitación política de las mujeres han mejorado considerablemente desde la llegada de la democracia. Comenzando en los 70, la creación de mecanismos de género fomentó la idea de las mujeres como una base que los formuladores de políticas deben considerar. De manera más reciente, estrategias intencionadas como las cuotas y los escaños reservados han facilitado el acceso político de las mujeres a los parlamentos. Sudáfrica, por ejemplo, adoptó cuotas nacionales y locales, llevando a aumentos significativos en la representación política de las mujeres. India se ha resistido a las cuotas nacionales, pero tiene un sistema de escaños reservados que está siendo ejecutado al nivel local de los *panchayats*. A nivel nacional, la representación de la mujer se mantiene por debajo del 8 por ciento a pesar de 60 años de democracia. A nivel local, la introducción de los escaños reservados produjo notables resultados, con cerca de un millón de mujeres que ingresaron a las instituciones representativas en la primera ronda de las elecciones de *panchayat* (1994 a 1995).

Con todo, mientras las mujeres han ganado un acceso significativo a las burocracias y legislaturas del Estado, el acceso institucional no se ha traducido en voz política, y la voz no ha llevado a una redistribución de los resultados políticos. Tres factores merecen ser mencionados.

- El diseño de instituciones tiene efectos sobre si los ciudadanos son capaces de ejercer control sobre el gasto de recursos públicos. Los bajos niveles de control ciudadano reducen los incentivos a la participación y limitan el potencial para la formulación de decisiones a favor de la pobreza.

<sup>12</sup> Corrales 2004.

• Es más probable que los sistemas electorales competitivos creen oportunidades para que las organizaciones de mujeres incluyan sus demandas en los procesos de deliberación pública al nivelar las diferencias entre los partidos políticos. De manera análoga los partidos fuertemente institucionalizados con un alto grado de legitimidad pueden ser vehículos preeminentes para la influencia política. Donde los partidos son sistemas cerrados de patronazgo, la inclusión de mujeres en las listas del partido tendrá un escaso efecto en los resultados políticos.

• La sociedad civil desempeña un papel crucial al asegurar la legitimidad de las representantes políticas femeninas y hacer que los líderes electos rindan cuentas. La presencia y autonomía de las organizaciones de mujeres es, por consiguiente, una importante variable para los resultados en materia de equidad. Especialmente donde las organizaciones de mujeres ven cómo sus intervenciones van más allá de la inclusión para abarcar la rendición de cuentas, es probable que su impacto en esas instituciones sea considerable. Si tienen éxito en lograr la rendición de cuentas y cambiar los patrones de gasto, las organizaciones de mujeres pueden crear confianza en las instituciones formales. Sin dicha confianza, es poco probable que las mujeres pobres gasten mucha de su energía en articular sus intereses a través del Estado y que las cuotas disparen una participación sostenible a largo plazo.

En Sudáfrica, la combinación de un solo partido que dominaba el sistema político, limitó la devolución de la formulación de decisiones financieras y una sociedad civil autónoma débil limitó el impacto de un amplio número de mujeres que fueron elegidas a cargos políticos desde 1994. En India, en contraste, la mayor descentralización e historias más profundas de organizaciones independientes de mujeres y pobres crearon el espacio político para que las mujeres recién electas rediseñaran las prioridades del gasto.

Fuente: Hassim 2009.

## La condicionalidad de la ayuda limita las opciones políticas de los gobiernos

Un segundo tipo de limitaciones externas se aplica sobre todo a las democracias que dependen de la ayuda.<sup>13</sup> Dichas democracias están expuestas a varios tipos de condicionalidades y a elevados niveles de participación de los donantes en la formulación de políticas, lo que limita el espacio de los actores nacionales para influir en las agendas de desarrollo. La más conocida y criticada es la condicionalidad política, desplegada por los donantes multilaterales a través de políticas de ajuste estructural de los 80. De conformidad con la condicionalidad política, los receptores se comprometen a ciertas políticas antes de que la ayuda les sea entregada. Los problemas de propiedad nacional y errores en la ejecución alentaron a los donantes a optar por otras modalidades de ayuda, aunque no necesariamente abandonaron la política de condicionalidad.

*La política de condicionalidad y los elevados niveles de implicación por parte de los donantes en la formulación de políticas limita el espacio de los actores nacionales para influir en las agendas de desarrollo*

### El proceso de condicionalidad

El proceso de condicionalidad ha ganado influencia como una modalidad alternativa de ayuda, junto con la democratización y las estrategias de reducción de la pobreza financiadas por los donantes. Bajo este tipo de condicionalidad, el proceso de formulación de políticas, en lugar de ser una política particular, es parte de la preocupación de los donantes. Busca cambiar el equilibrio de intereses en la formulación de políticas de manera que la población, en general, especialmente los grupos que representan a los pobres, tengan mayor influencia.

<sup>13</sup> Esta sección se basa en Lavers (2008).

La condicionalidad del proceso es evidente tanto en las interacciones directas entre los donantes y los receptores, así como en el proceso de los documentos estratégicos para la reducción de la pobreza. Puede ser visto como un proceso para democratizar la formulación de la política económica. Sin embargo, los resultados en la mayoría de los países sugieren que la influencia de los donantes se ha incrementado considerablemente a través del proceso de condicionalidad, y el espacio para las iniciativas políticas se ha reducido para los actores nacionales.

Los documentos estratégicos para la reducción de la pobreza convocan a la participación de los grupos de la sociedad civil en su preparación, asumiendo que dicha participación redundará en políticas en favor de la pobreza. Un considerable debate se ha centrado posteriormente en quién está incluido en el proceso de participación y en sus credenciales para representar a los pobres. En la práctica, este rol ha sido normalmente asumido por ONG, en lugar de asociaciones de trabajadores formales e informales, agricultores o artesanos, cuyo sustento es muy probable que se vea afectado directamente por las políticas macroeconómicas impulsadas por los donantes. De hecho, la investigación en muchos países demuestra que muchos aspectos clave a menudo son excluidos de los debates. Una omisión común ha sido la de los marcos macroeconómicos, que se basan sobre todo en la Facilidad para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza del FMI y que son negociados entre los gobiernos y la institución. En consecuencia, el marco macroeconómico que constituye la base de la estrategia de desarrollo de un país está sujeto a un escaso debate o a ninguno. Además, aunque se requiere que los países impliquen a los grupos de la sociedad civil en la preparación de documentos estratégicos para la reducción de la pobreza, no hay requisitos específicos en torno a la forma que esa participación debería tomar.<sup>14</sup> Las recomendaciones de los participantes no afectan a menudo la forma final de los documentos estratégicos para la reducción de la pobreza, lo que depende de la aprobación de las IFI para su financiamiento. En muchos casos, la participación de la sociedad civil se limita a tomar parte en las consultas, en lugar de desempeñar un papel más significativo para influir en el contenido de las políticas. Como se describe en mayor detalle en la cuarta sección, esta forma de participación se aleja fundamentalmente del régimen de negociación históricamente asociado con las mejoras en el bienestar de grupos subalternos.

*En muchos casos, la participación de la sociedad civil en los documentos estratégicos para la reducción de la pobreza se limita a tomar parte en las consultas, en lugar de jugar un papel más significativo para influir en el contenido de las políticas*

#### Condicionalidades basadas en resultados

Otro tipo de condicionalidad que está ganando influencia, especialmente entre los donantes bilaterales, es la selectividad de la ayuda. Ésta postula la asignación de la ayuda a partir de los éxitos demostrados en la ejecución política o en los logros de los objetivos de desarrollo. El informe de *Valoración de la ayuda*<sup>15</sup> del Banco Mundial ha influido mucho en este ámbito. Concluye que la ayuda puede ser efectiva en la reducción de la pobreza, pero sólo en situaciones de fuerte institucionalidad y cuando los gobiernos ejecutan “buenas” políticas. Argumenta que en lugar de forzar a los gobiernos a que cambien sus políticas utilizando la

---

<sup>14</sup> Molenaers 2008.

<sup>15</sup> Dollar y Prichett 1998.

condicionalidad, los donantes deben dirigirse a los países pobres que ya cuentan con registros de buena gobernanza y que están siguiendo políticas favorables.

La selectividad de la ayuda se puede vincular a resultados tales como el logro de objetivos específicos de reducción de la pobreza en los ODM. Este tipo de condicionalidad vinculada a resultados permite a los receptores de ayuda la libertad respecto a qué política seguir, en tanto mantengan los objetivos de desarrollo. El uso de objetivos y resultados es un aspecto de los acuerdos del Apoyo Presupuestario General que busca asegurar que los países que reciban ayuda no asignada se mantengan a flote. También es una característica de la iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME-2), que requieren preparación para los documentos estratégicos para la reducción de la pobreza y un registro de adhesión a políticas macroeconómicas definidas por las IFI. Sin embargo, el resultado final, como sugiere el caso de Mozambique (véase el cuadro 11. 2) es una participación más intensa de los donantes en los procesos de formulación de políticas.

### **CUADRO 11. 2: La dependencia de la ayuda limita las opciones políticas en Mozambique**

Una modalidad de ayuda que ha demostrado ser extremadamente influyente en Mozambique es el Apoyo Presupuestario General. Bajo este mecanismo, 19 donantes coordinan sus actividades con el gobierno a través del Grupo de Donantes para el Apoyo Presupuestario de Mozambique (conocido como G19). El grupo lleva a cabo encuentros regulares para debatir el progreso en el país, que se mide mediante marcos de evaluación del desempeño, que identifican objetivos para los documentos estratégicos para la reducción de la pobreza de Mozambique. Esta condicionalidad basada en resultados está en línea con los ODM e incluye categorías como la educación primaria universal, el aprovisionamiento de servicios básicos de salud y el éxito en la lucha contra el VIH/Sida.

Mozambique tiene más donantes que participan en el Apoyo Presupuestario General, que cualquier otro país.<sup>a</sup> De hecho, los fondos generados a través de este canal representaron el 27 por ciento de la ayuda a ese país en 2004-2006. No debe sorprender que muchos observadores describan la relación entre los donantes y el gobierno de Mozambique como altamente desigual.

El Apoyo Presupuestario General buscaba incrementar la propiedad nacional y limitar el papel de los donantes. Sin embargo, en realidad ha significado un incremento en la participación de los donantes, con la totalidad del proceso político abierto a su influencia. La comunicación entre los donantes y los receptores a todos los niveles de gobierno es llevada a cabo diariamente. Esto ha otorgado a los donantes la capacidad de influir en la política desde dentro.<sup>b</sup> Además, la coordinación de los donantes ha incrementado el desequilibrio de poder entre los donantes y el gobierno, puesto que todos los activos extranjeros reposan en sus condiciones colectivas.<sup>c</sup>

Notas: <sup>a</sup>De Renzio y Hanlon, de próxima publicación. <sup>b</sup>De Renzio y Hanlon 2008: 17. <sup>c</sup>Batley 2005; Hodges y Tibana 2004.

### **3. Limitaciones domésticas al desarrollo de políticas redistributivas**

Las nuevas democracias también deben lidiar con un buen número de limitaciones para la consecución de políticas redistributivas. La primera es la naturaleza limitada de la transformación industrial y la formación de clase. Como se muestra en la tabla 11. 1, las características de la fuerza laboral en países de ingresos medios y bajos difieren sustancialmente de las de las democracias de ingresos elevados. La densidad sindical (que denota la afiliación a sindicatos como porcentaje de la fuerza laboral) y los niveles de cobertura también son menores en los países de ingresos medios y bajos que en las democracias de altos ingresos. Una estructura del mercado laboral que sea dominada por la

agricultura y las empresas informales en pequeña escala, podría actuar como un límite a la formación de organizaciones de grupos de interés y de partidos del tipo que históricamente afectaron las políticas públicas para la redistribución. Las tendencias recientes a la informalización y la subcontratación en grandes empresas (véase el capítulo 9) complican aun más el problema.

Una limitación adicional es la calidad de la democracia en muchos países recientemente democratizados. Aunque la figura 11. 1 sugiere un aumento en el número de elecciones para todos los grupos de países, las elecciones en muchos países son de calidad cuestionable, y los derechos no están del todo institucionalizados o protegidos. Desde 1990, más de 40 países que han celebrado elecciones han sido calificados constantemente como anocráticos –que, de acuerdo con Polity IV, significa que no son completamente democráticos. La Freedom House también registra, en promedio, más de 50 países que no son completamente libres, en sus calificaciones anuales de países para el período 1990-2008. Muchas elecciones regresaron a los aludidos al poder, y sobre todo en los países en desarrollo, los parlamentos están fuertemente dominados por partidos únicos. Los datos sobre los parlamentos africanos para 2005 sugieren que sólo hubo un único partido en términos reales en 21 países. En 15 parlamentos, el partido más grande controlaba el 70 por ciento o más de los escaños.<sup>16</sup> La baja calidad de las transiciones democráticas sugiere que los votantes podrían no ser capaces de presionar a los líderes para que cumplan sus promesas, puesto que la amenaza de que pierdan el cargo es muy débil. Además, las políticas de la mayoría de los partidos en las nuevas democracias no siguen un programa, haciendo difícil colocarlos en el eje de izquierda-derecha.<sup>17</sup> Los gobiernos reposan menos en los partidos para la orientación política y más en la burocracia del Estado, los donantes bilaterales y las agencias multilaterales. Los partidos a menudo son creaciones de las élites, más que instrumentos para incluir las preferencias de los votantes o los intereses en materia de bienestar de grupos organizados.

**TABLA 11. 1: Características de la fuerza laboral de países de ingresos bajos, medios y altos**

Pais <sup>a</sup>	Parte % de fuerza laboral formal urbana <sup>a</sup>	% en agricultura <sup>***</sup>	% en industria <sup>**</sup>	% en servicios <sup>**</sup>	% de quienes viven en áreas urbanas (2002) <sup>**</sup>	Densidad sindical <sup>***</sup>
Ingresos bajos	n.a.	51.85	13.27	31.81	33.36	10.94
Ingresos medios	49.95	19.54	24.96	53.99	59.13	24.37
Ingresos altos	82.94	4.68	25.96	65.92	76.09	32.72

Notas: n. d. = no disponible. <sup>a</sup>Todos los países están agrupados de acuerdo con las clasificaciones del Banco Mundial en 2002: ingresos altos (PIB per cápita de 9 076 dólares o más), ingresos medios (de 736 a 9 075 dólares), e ingresos bajos (735 dólares o menos). <sup>b</sup>Los datos sectoriales para países de altos ingresos son de 1998-2000, los países de ingresos medios de 1995 a 2000, y los países de ingresos bajos de 1995 a 2000. <sup>c</sup>La afiliación sindical como porcentaje de la fuerza laboral no agrícola, 1995. Fuentes: \*OIT 2003. \*\*Banco Mundial 2004<sup>a</sup>. \*\*\*OIT 1997.

Si los partidos no son programáticos y los votantes no dan una compensación a los programas en sus preferencias de voto, es difícil exigir cuentas a los líderes, y éstos no tienen incentivos

<sup>16</sup> Bangura 2005.

<sup>17</sup> Manning 2005.

para traducir sus promesas en políticas efectivas. Es probable que el resultado sea provisorio.<sup>18</sup> Puesto que los votantes pueden creer que ningún partido es creíble, pueden optar por elegir el bienestar enfocado de forma individual, o los “sobornos electorales” durante los ciclos electorales. El bienestar enfocado puede incluir ayuda con trabajos, créditos, efectivo y bienes para determinados votantes. Aunque estos podrían beneficiar a algunos individuos, liberan a los líderes de la obligación de proporcionar los servicios que beneficiarán a la mayoría. No debe sorprender que las nuevas democracias hayan estado asociadas a enormes ciclos de política presupuestaria. Un estudio<sup>19</sup> estima que los déficits fiscales de 44 países africanos donde se llevaron a cabo elecciones competitivas multipartidistas, se incrementaron en un 1.2 por ciento el PIB durante los años electorales. De forma significativa, no aprecia ciclos en países con elecciones no competitivas.

*Las elecciones en muchos países son de calidad cuestionable, y los derechos no están totalmente institucionalizados ni protegidos*

Un tercer factor limitante es la etnicidad. Como se muestra en la figura 11.2, los países de ingresos medios y bajos son más diversos étnicamente que los países de ingresos elevados. Una presunción común es que el desarrollo de la democracia, el apoyo a los bienes públicos y el desarrollo del bienestar de manera más amplia reposan en la confianza y la solidaridad que sobre todo prospera en sociedades con valores comunes.<sup>20</sup> Los observadores sostienen que los gobiernos en sociedades étnicamente diversas no proveen de bienes públicos y redistribuyen menos por diversas razones: porque los intercambios entre culturas son menos comunes que los intercambios entre los miembros del mismo grupo; existen diferencias en las preferencias de grupo para distintos tipos de bienes públicos;<sup>21</sup> las desigualdades entre los grupos pueden llevar a los miembros de grupos más ricos a que opten por el aprovisionamiento privado o que se opongan a la redistribución; y podría ser difícil aplicar sanciones o castigos sociales entre divisiones étnicas.<sup>22</sup> Esto implica que incluso si los votantes están bien informados acerca de las políticas públicas, los partidos o los políticos sólo pueden ser creíbles ante los ojos de un segmento de los electores. Y si los partidos buscan ser creíbles entre las divisiones étnicas, los votantes podrían ser inflexibles, recompensando sólo a los partidos que se perciben como dirigidos por los de su etnia.

*Los observadores sostienen que los gobiernos en sociedades étnicamente polarizadas tienden a no proveer bienes públicos y a redistribuir menos*

---

<sup>18</sup> Keefer y Khemani 2003; Robinson y Verdier 2002.

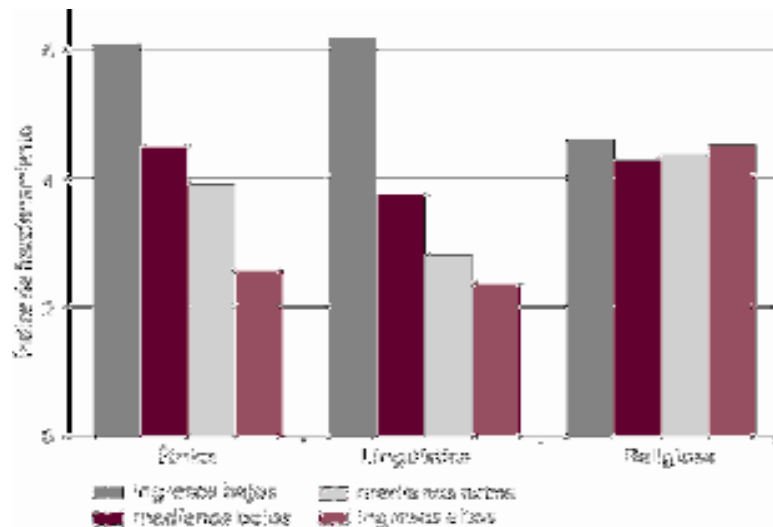
<sup>19</sup> Black 2002.

<sup>20</sup> Miller 1995; Miguel 2004.

<sup>21</sup> Alesina *et al.* 1999.

<sup>22</sup> Miguel 2004.

**FIGURA 11. 2: Divisiones étnicas, lingüísticas y religiosas por nivel de ingreso**



Nota: el índice de fragmentación mide divisiones étnicas, lingüísticas y religiosas. Fuente: Sheingate 2008, basado en Alesina *et al.* (2003) y Banco Mundial (2008a).

El primer escenario alienta el aprovisionamiento dirigido y la política de patrocinios. En el segundo, el voto pierde su significado como un instrumento de castigo contra una mala actuación. Los políticos pueden entonces percibir el voto étnico como un banco de apoyos que no puede ser reclamado por rivales políticos o partidos de otros grupos. Esto también puede influir en la formación de organizaciones y movimientos sociales de grupos de interés inter-étnicos o debilitar la efectividad de estos grupos cuando se involucran en acciones colectivas. Sin embargo, como se muestra en el cuadro 11. 3, este tipo de resultados patológicos es más probable que ocurra en sociedades donde la estructura étnica está polarizada, no en países con altos niveles de fragmentación étnica.



### CUADRO 11. 3: Los altos niveles de fragmentación étnica pueden beneficiar a la democracia y la redistribución

Los efectos de la diversidad étnica en la conducta son complejos. En un estudio del UNRISD de 15 países sobre las desigualdades étnicas y el sector público, por ejemplo, se detectó que un alto nivel de fragmentación –que significa que ningún grupo era lo suficientemente grande para dominar en la esfera pública –alienta una buena cooperación inter-grupal.

Las estructuras étnicas asumen varias formas. Van desde casos donde una etnicidad es abrumadoramente dominante y coexiste con numerosos grupos pequeños (como en Botswana y Lituania), hasta casos donde hay dos o tres grupos o dos o tres grupos grandes y relativamente dominantes en un escenario multi-étnico (como Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Fiji, Letonia, Malasia, Nigeria, Suiza y Trinidad). Una tercera posibilidad incluye casos en que la estructura étnica es muy diversa y puede asumir dos formas: casos de altos niveles de fragmentación (como en Papúa Nueva Guinea y la República Unida de Tanzania), y casos donde la fragmentación se entremezcla con unos pocos grupos grandes y relativamente iguales, lo que puede alentar la polarización (como en Ghana, India y Kenia).

Los candidatos de los tres subgrupos dominantes Tsuana y el segundo grupo más grande, el de los Kalanga, han ocupado más de dos tercios de los escaños acumulativos del parlamento entre los principales partidos políticos desde 1965. Aunque los Tsuana representan al 70 por ciento de la población, solamente poseían el 58 por ciento de los cargos en el gabinete en 2000, el 50 por ciento de los puestos en la administración pública en 2003 y el 61 por ciento de los escaños en el parlamento en 2000, lo que sugiere una fuerte representación de las minorías en el sector público. Los patrones de voto reflejan una división urbano-rural, donde la oposición obtiene la mayoría de los votos urbanos y el gobierno gana los rurales. Se hizo un pacto de élite multi-étnico con motivo de la independencia que le garantizó al idioma tsuana un estatus oficial (junto con el inglés) a cambio de una distribución equitativa de los recursos entre los grupos. Sólo el pequeño grupo pastoral San se siente fuertemente excluido.

En escenarios altamente fragmentados, con grupos étnicos relativamente pequeños, como en la República Unida de Tanzania, el comportamiento de dominio público basado en la etnia es probable que sea menos virulento, dado que es difícil para un solo grupo ser hegemónico en condiciones libres, justas y competitivas. Dado que los partidos políticos quizá deban atraer a una muestra representativa de grupos para ser electoralmente viables, están obligados a ser multi-étnicos. Ningún grupo étnico domina el sector público de la República Unida de Tanzania en términos de su participación en los puestos. El grupo étnico más grande (que representa al 13 por ciento de la población) y el segundo (4 por ciento de la población) no estaban representados en absoluto en los principales niveles de la administración pública en 2006. Esto no debe sorprender, puesto que es raro que un grupo étnico tenga más de un miembro en los cuadros superiores de la administración pública y el gabinete. Por ejemplo, en el gabinete de 1990, el mayor grupo sólo concentraba el 7 por ciento de los cargos, el segundo más grande no tenía ninguno, y el tercero (4 por ciento de la población) tenía el 4 por ciento. Una distribución similar pudo encontrarse en los gabinetes de 1995 y 2000, excepto para el segundo grupo que incrementó su participación del 0 al 4 por ciento. El tercer grupo más grande no estuvo incluido en el gabinete de 1995, pero obtuvo el 7 por ciento del total en 2000.

Los casos más complejos son los de países con estructuras étnicas bipolares y tripolares o casos donde la fragmentación étnica está dispersa en unos cuantos grupos grandes y relativamente iguales que podrían integrar coaliciones étnicas selectivas. Los países con estos tipos de estructuras étnicas que son relativamente estables y cohesivas, han introducido instituciones y políticas que son sensibles a la etnicidad a fin de influir en la manera en que es gobernado el sector público.

Fuente: Bangura 2006.

## 4. Cuando las democracias generan resultados que benefician a los pobres

Algunas democracias han sido capaces de superar estas limitaciones y producir resultados beneficiosos para los pobres. Esta sección analiza cinco tipos de casos que implican el activismo de grupos de interés y movimientos sociales. Plantea cuatro argumentos:

La democracia produce resultados que son benéficos para los pobres cuando los grupos con fuertes vínculos con los pobres demuestran capacidad de organización y movilización y crean vínculos estructurales con actores implicados en la formulación de políticas. Esto lleva, a veces, a pactos sociales.

Se pueden lograr algunos éxitos sin vínculos formales de grupo con actores estatales, pero esto requiere elevados niveles de impugnación y la movilización continua para mantener los logros. La impugnación podría bloquear políticas impopulares o podría llevar a la adopción de algunas demandas populares en la política pública. Sin embargo, la institucionalización puede ser un problema sin una movilización continua.

La competitividad electoral en la que hay un alto grado de probabilidad de que los gobiernos pierdan el cargo puede actuar como un incentivo para la redistribución y las reformas progresivas. Sin embargo, la competitividad electoral sin una organización de grupo o contestación efectivas puede generar resultados redistributivos pobres.

Los pobres sufren cuando los grupos de interés y los movimientos sociales son débiles y cuando el sistema electoral no es lo suficientemente competitivo.

### En las democracias de elevados ingresos, los grupos organizados de interés estimulan la redistribución

En democracias de elevados ingresos, la impugnación por parte de grupos organizados de interés produjo regímenes institucionales que posibilitaron que los grupos negociasen con las autoridades estatales e influyesen en la dirección de las políticas públicas. En estos países, la democracia y el desarrollo del bienestar fueron impulsados por procesos similares donde los sindicatos, actuando a través de partidos socialdemócratas y clericales, jugaron un papel sustancial. El voto socialista/laborista en las etapas tempranas de la democratización se correlacionó fuertemente con el programa de consolidación del bienestar (lo que significa que los países adoptaron al menos tres de los cuatro programas principales de seguridad social relacionados con accidentes de trabajo, salud, pensiones y desempleo).<sup>23</sup> Sin embargo, el laborismo necesitaba aliados, dado que no era capaz de influir en el cambio democrático y en el desarrollo del bienestar por sí mismo. Aunque los trabajadores eran mayoría en todos los países, los partidos de la clase trabajadora no podían obtener mayorías electorales. El porcentaje de voto de los partidos socialistas del 30 por ciento.<sup>24</sup>

En los países nórdicos, los trabajadores colaboraron con segmentos de las clases medias y los pequeños agricultores, quienes defendían sus intereses a través de partidos agrícolas. Las preferencias de los partidos agrícolas por beneficios iguales, universales y financiados con impuestos vinieron a definir las políticas de bienestar de los regímenes socialdemócratas. A pesar de la importancia de los pequeños agricultores en la democratización y en el desarrollo de la política social, las primeras democracias agrícolas o aquellas con una no tan fuerte participación de los trabajadores (como Canadá, Francia, nueva Zelanda, Noruega, Suiza y las regiones del norte y el oeste de Estados Unidos) fueron tardías en el desarrollo del

---

<sup>23</sup> Hicks 1999.

<sup>24</sup> Stephens 2007.

bienestar. En Bélgica y los Países Bajos, los sindicatos y las organizaciones de clase obrera trabajaron a través de partidos clericales cuya ideología era crítica del capitalismo de libre mercado. Sin embargo, mientras los partidos socialdemócratas proporcionaban plataformas para que los grupos de mujeres se movilizaran para incorporar aspectos de género en las políticas de bienestar,<sup>25</sup> los partidos clericales no eran tan receptivos a los intereses de género. En los Países Bajos, por ejemplo, las mujeres presentan pobres resultados en términos de su participación de la fuerza laboral, el trabajo de cuidados sin remuneración y el aprovisionamiento de instalaciones para los cuidados infantiles.<sup>26</sup>

El régimen de negociación de los países con resultados sociales superiores tomó la forma de pactos sociales. Los aspectos clave de dichos pactos incluyen el reconocimiento otorgado a los representantes de los trabajadores y los patrones en las negociaciones en torno a salarios, empleo, condiciones de trabajo y bienestar; la capacidad de representantes de grupo para asegurar el cumplimiento, por parte de los miembros, cuando se tomen decisiones; y el reconocimiento mutuo de la importancia de cada actor para cumplir metas, incluyendo la relativa capacidad de las partes para obstruir los resultados no basados en el consenso. Los pactos sociales no estaban confinados al sector industrial. Se elaboraron también pactos agrarios en muchos países. Éstos mejoraron los ingresos y disminuyeron las desigualdades rural-urbanas en muchos países donde los votos de los agricultores eran importantes (véase el cuadro 11. 4).

#### **CUADRO 11. 4: Los pactos sociales entre los agricultores y el Estado mejoran el bienestar**

Históricamente en las democracias industrializadas, los estrechos vínculos entre agricultores, políticos y burócratas fueron un aspecto clave en la evolución de las políticas agrícolas que aislaron a los agricultores de los caprichos de las fuerzas del mercado. Estas políticas asumieron la forma de transferencias directas de efectivo, precios mínimos de apoyo y otros subsidios. También incluyeron políticas que incrementaron las oportunidades para el empleo no agrícola y las políticas ambientales que proporcionaron las transferencias en conexión con las medidas de conservación o protección ambiental.

El estado de bienestar agrícola depende de acuerdos corporativistas o casi corporativistas entre las asociaciones de productores y las burocracias agrícolas. A menudo esto adoptó la forma de una única asociación que disfrutaba del monopolio de la representación en el proceso político, aunque no necesariamente siempre era éste el caso. Por ejemplo, en Estados Unidos las organizaciones basadas en las materias primas, ejercieron una gran influencia en los debates políticos que ampliaron las organizaciones de agricultores. En muchos países europeos, múltiples asociaciones de productores organizados en torno a líneas religiosas, culturales y económicas, representan a los agricultores en los debates políticos. En términos políticos, los agricultores eventualmente se convirtieron en importantes bases electorales. Algunas veces, estos vínculos políticos unieron a las organizaciones de agricultores con partidos de centro-derecha, como en Japón y Francia. En otras ocasiones, las organizaciones de agricultores se convirtieron en bases clave de centro-izquierda, como en muchos países nórdicos. Aunque las políticas, organizaciones y componentes políticos específicos variaban, el estado de bienestar agrícola proporcionó a los agricultores una gama de beneficios sostenidos, el acceso a la política y la atención de la clase política. De hecho, hoy estas estrechas relaciones entre los agricultores y el Estado son un gran obstáculo para alcanzar acuerdos políticos en la reducción de los subsidios agrícolas en los países ricos.

<sup>25</sup> Huber y Stephens 2001.

<sup>26</sup> Sainsbury 1996.

En el mundo en desarrollo, las relaciones entre los agricultores y Estado son muy diferentes. No se pueden encontrar muchos ejemplos de la incorporación política de productores o de acuerdos estables de coordinación política erigidos en torno a asociaciones agrícolas. Sin embargo, existen excepciones, lo que indica bajo qué condiciones pueden emerger los pactos sociales agrarios.. Por ejemplo, en partes de India las políticas destinadas a incrementar la producción de lácteos ayudaron a promover las cooperativas de productores. El programa ha sido un éxito, contribuyendo a un marcado incremento en la producción de leche per cápita en décadas pasadas. Pero también hay indicios de que los miembros de las cooperativas, muchos de ellos mujeres, se han vuelto políticamente influyentes como una fuente de votos en elecciones locales, estatales y nacionales. En Europa del Este, los partidos políticos agrarios han sido actores influyentes en la transición post comunista en varios países. En Polonia, donde el 20 por ciento de la fuerza laboral se emplea en la agricultura, los partidos agrícolas han competido exitosamente por el voto rural, ganando frecuentemente un lugar como socio de coalición en el gobierno. Finalmente, en Senegal, las organizaciones campesinas, las cooperativas de productores y otras asociaciones de agricultores se unieron a principios de los 90 para crear el Consejo Nacional de Concertación y Cooperación Rural (CNCR). Con una afiliación que llegó a más de 3 millones de agricultores en 1995, el CNCR jugó un papel central en la elaboración de las políticas de gobierno en torno a la agricultura.

¿Cómo se desarrollan tales relaciones? Importan mucho los legados históricos, especialmente respecto al carácter de las políticas agrícolas, el desarrollo de organizaciones rurales, y la estructura de instituciones macro-políticas. Sin embargo, las relaciones forjadas en países industrializados así como las citadas en India, Polonia y Senegal, tuvieron lugar en un contexto de política democrática. Aunque las generalizaciones son difíciles, se puede argumentar que las elecciones competitivas conducen al surgimiento de pactos sociales agrarios. Esto es porque la capacidad de las asociaciones agrícolas para influir la política sectorial, depende del valor político de los agricultores como una fuente influyente de votos. Sin embargo, debe hacerse también una importante advertencia: los agricultores no siempre ni necesariamente votan como agricultores. Donde las divisiones regionales, étnicas o religiosas son la base de las identidades políticas, será más difícil para los productores resultar influyentes en la política y, en consecuencia, influir en la política.

Fuente: Sheingate 2008.

Los elevados niveles de sindicalización e índices de cobertura en los regímenes democráticos sociales alentaron a los sindicatos a apoyar políticas que reconciliaran las demandas salariales y de bienestar con los objetivos de rentabilidad y crecimiento. Los sindicatos apoyaron las políticas de contención salarial e igual retribución por igual trabajo entre sectores, lo que incitó a los patrones a elevar la productividad laboral y a evitar la opción del empleo barato y la segmentación.<sup>27</sup> Los sindicatos también lograron frenar los intereses de corto plazo de sus miembros por su posición incluyente en la economía: los acuerdos emanados de las negociaciones tenían una amplia cobertura para los trabajadores, y la negociación tuvo lugar a nivel nacional, no industrial. Una importante innovación de política social que tuvo lugar en Suecia en los 60 y los 70 fue incorporar los intereses específicos de las mujeres (apoyando públicamente los cuidados infantiles, el empleo) en la agenda política. Esto podría haber sido facilitado por las preferencias de los sindicatos por el trabajo de las mujeres versus el trabajo de los inmigrantes para resolver el problema de la escasez de mano de obra. Pero también supuso una considerable negociación e intermediación de las feministas con los hombres del Partido Socialdemócrata, que no era entusiasta en torno al feminismo, y con los hombres de los sindicatos de obreros quienes simpatizaban aun menos con sus demandas.<sup>28</sup> Aunque la negociación a nivel sectorial puede alentar a las federaciones sindicales a preocuparse principalmente de los intereses circunscritos de sus propios miembros, algunos países con dichas instituciones del mercado laboral, como Alemania, han logrado coordinar acuerdos

<sup>27</sup> Huber y Stephens 2001.

<sup>28</sup> Hobson 2006.

entre los sectores para producir resultados económicos relativamente estables.<sup>29</sup> Políticas deflacionarias de los bancos centrales independientes en períodos de inflación empujada por los salarios, pueden obligar a los sindicatos a moderar sus peticiones. Sin embargo, estos países obtienen peores resultados en materia de bienestar respecto a los que poseen instituciones de negociación de alto nivel y bancos centrales que son relativamente acomodaticios.

Como se observa en el capítulo 5, las transferencias sociales han reducido la pobreza en todas las democracias de elevados ingresos, los países clasificados como socialdemócratas han sido más efectivos en la reducción de la pobreza, seguidos por países clasificados como demócrata-cristianos. Los que son caracterizados como regímenes liberales, que poseen movimientos laborales débiles e instituciones pluralistas de representación de intereses en la formulación de políticas, son los menos eficaces.

### **En las democracias del bienestar del Sur, grupos subalternos fueron los principales catalizadores para el cambio**

En algunas democracias establecidas en los países en desarrollo, los grupos subalternos de interés están muy bien organizados y forman parte de amplios movimientos sociales que han influido en las políticas y en los partidos políticos.<sup>30</sup> Los casos más conocidos son Costa Rica, los estados indios de Kerala y Bengala Occidental, y Mauricio. Puesto que éstas eran sobre todo sociedades agrarias cuando se introdujeron estas políticas, los movimientos y organizaciones campesinas fueron mucho más activas en la construcción de las alianzas que reforzaron las políticas de bienestar. En Costa Rica y Mauricio, los pequeños propietarios desplegaron notables habilidades organizativas debido a la ausencia de poderosas élites poseedoras de tierras. En Kerala y Bengala Occidental, los partidos revolucionarios ejecutaron reformas agrarias durante las primeras etapas de la democratización.

En Costa Rica, aunque la élite dominante del café poseía algunas granjas grandes, el grueso de su ingreso derivaba del procesado y el comercio exterior, y no de la explotación del trabajador agrícola. Había muchos sindicatos representando a los campesinos sin tierras, que defendieron las ocupaciones de terrenos entre 1970 y 1990.<sup>31</sup> En Mauricio, aunque la agricultura era dominada por el capital mercantil y una burguesía agraria, también había una clase amplia de pequeños agricultores y trabajadores agrícolas rurales. En Kerala, la elevada desigualdad en la propiedad de la tierra, las estructuras discriminatorias de las castas, y el crecimiento del proletariado rural que siguió a la comercialización de la tierra en el sur dio lugar a una serie de movimientos campesinos para la reforma agraria, los incrementos salariales y las reformas sociales, lo que fortaleció el papel de los pequeños propietarios y del proletariado rural en la política económica.<sup>32</sup>

En estas sociedades, los grupos subalternos estuvieron lo suficientemente organizados como para influir en la orientación a los políticos sin depender de intermediarios. En Costa Rica, los agricultores formaron la Asociación Nacional de Productores de Café para defender los intereses de los pequeños propietarios en materia de precios, impuestos, créditos y bienestar. En Mauricio, el campesinado colaboró con la creciente fuerza laboral agrícola que había formado la Asociación de Trabajadores Agrícolas de Mauricio, y sindicatos urbanos como el

---

<sup>29</sup> Iversen *et al.* 2000.

<sup>30</sup> Sandbrook *et al.* 2007.

<sup>31</sup> Cortés y León 2008.

<sup>32</sup> Sandbrook *et al.* 2007.

Sindicato de Trabajadores Técnicos e Ingeniería, que desarrolló campañas activas a favor de los derechos laborales, aumentos salariales, y mejores condiciones de trabajo. Estas organizaciones tuvieron un papel central en la formación del primer partido nacionalista, el Partido Laborista de Mauricio, que encabezó las reformas sociales. De manera significativa, estas organizaciones y partidos basados en intereses, acabaron con la división étnica indo-criolla que amenazaba con dañar la paz social.<sup>33</sup> En Kerala, debido al doble problema de la enajenación de la tierra y la discriminación social, los principales movimientos sociales fueron el movimiento reformista anti-castas en el sur, y los movimientos para la reforma agraria en el norte más feudal. Los tres casos supusieron una densa red de organizaciones de la sociedad civil. En Kerala, la sindicalización a menudo se amplió a trabajadores del sector informal. Los pactos sociales que implicaban la participación del gobierno, los trabajadores y las empresas, fueron institucionalizados en Kerala y Mauricio. Esto ayudó a reducir las huelgas y mejorar los salarios y las condiciones de trabajo.

*En estas sociedades, los grupos subalternos estuvieron lo suficientemente organizados como para influir en la orientación a los políticos sin depender de intermediarios*

Los principales partidos políticos adoptaron un discurso de derechos sociales y equidad. En Kerala y Bengala Occidental, los principales partidos de la reforma fueron los partidos comunistas, quienes abrieron una vía parlamentaria para la transformación y establecieron fuertes lazos con el campesinado y, especialmente en Kerala, con la pequeña clase trabajadora. En Costa Rica, aunque los principales partidos no estaban fuertemente vinculados a los movimientos sociales, la élite adoptó una orientación socialdemócrata. Un partido comunista reformista (prohibido más tarde), con vínculos con una pequeña fuerza laboral, contribuyó a influir en los discursos sobre derechos sociales cuando se estableció el estado de bienestar en los 40. En Mauricio, todos los grandes partidos se definieron a sí mismos como socialdemócratas y consecuentemente asumieron los derechos sociales como derechos adquiridos por los ciudadanos.<sup>34</sup> El fortalecimiento de la democracia y la ampliación de los derechos sociales erosionaron las relaciones clientelistas.<sup>35</sup>

En Costa Rica, Kerala y Mauricio, los partidos se alternan de manera rutinaria en el gobierno. Ningún partido en lo individual representa todos los votos de los grupos subalternos. En Kerala, a pesar de su agenda transformadora, el Partido Comunista nunca ha gobernado por dos periodos consecutivos, y compite con el Partido del Congreso por los votos de los campesinos y los trabajadores rurales. Esto ha obligado al Partido Comunista a mantener buena parte de su carácter de movimiento social -organizando constantemente su base, construyendo alianzas con nuevos grupos, y planteando demandas que aborden los intereses de su base.<sup>36</sup> La competencia electoral y la ciudadanía activa también han obligado al Partido del Congreso a imitar las estrategias de los comunistas, respondiendo a las necesidades del electorado. El fracaso para construir coaliciones ganadoras permanentes, sugiere que las elecciones competitivas juegan un papel más sustancial al obligar a los líderes a perseguir políticas redistributivas que en las socialdemocracias de las sociedades industriales avanzadas donde los socialdemócratas gobernaron por largos periodos a través de la alianza electoral de los trabajadores, los pequeños productores y las clases medias. Algunos académicos

---

<sup>33</sup> Bunwaree 2007.

<sup>34</sup> Bunwaree 2007.

<sup>35</sup> Sandbrooke *et al.* 2007.

<sup>36</sup> Sandbrooke *et al.* 2007.

argumentan que la alternancia en el poder en Kerala explica sus mejores resultados sociales cuando se le compara con Bengala Occidental, donde los comunistas han estado en el poder por más de 20 años.<sup>37</sup>

La política de los grupos de interés ha tendido a ser inclusiva, más que sectaria, porque los grupos forjaron alianzas rural-urbanas que incorporaron a amplios segmentos de la población. Esto ha sido favorable tanto para el crecimiento como para la redistribución. Aunque las tasas de crecimiento de estas democracias del bienestar no alcanzaron los niveles de los Estados desarrollistas de Asia Oriental, fueron apreciables durante buena parte del período de los 60 a los 90 (con un crecimiento en Mauricio que llegó al 6 por ciento; en Costa Rica promedió 5.3 en 1963-2000, y 7.6 en 1963-1973). Esto aseguró cierta transformación económica y el financiamiento de amplios programas sociales, aunque Kerala depende sustancialmente del ingreso de las remesas procedentes del exterior. Las alianzas rural-urbanas también facilitaron la ampliación de los derechos de bienestar a todos los ciudadanos. La protección del bienestar en Costa Rica, inicialmente cubrió a los trabajadores no calificados y semi-calificados, y más tarde a los que no eran considerados pobres. La cobertura de seguridad social en ese país, eventualmente se amplió a los trabajadores del sector informal y a los agricultores (véase el capítulo 5).<sup>38</sup>

Se han logrado avances destacados en el desarrollo social en los cuatro casos. Costa Rica destina el 16 por ciento de su PIB al sector social. Y a diferencia de los regímenes duales con altas políticas regresivas de bienestar, el gasto social es compartido casi de igual forma en la educación (31 por ciento), atención sanitaria (31 por ciento) y pensiones (28 por ciento). La política social se orienta al incremento de la cobertura de la población bajo un sistema sin unificar (véanse los capítulos 5 y 6). De manera similar, en Kerala, una amplia proporción de la población disfruta de protección social y tiene acceso a subsidios de alimentos; la cobertura de los cuidados médicos y la educación primaria son casi universales. En Mauricio hay una pensión básica y universal por jubilación, educación primaria y secundaria gratuitas, atención médica integral gratuita, y subsidios a alimentos básicos. El efecto en su conjunto es que los índices de pobreza se han reducido drásticamente en estos casos, y los índices de alfabetización y de esperanza de vida son comparables a los de los países industrializados.

*En Costa Rica, el estado indio de Kerala y Mauricio, los índices de pobreza se han reducido drásticamente, y los índices de alfabetización y esperanza de vida son comparables a los de los países industrializados*

### **En países duales que tienden a la democracia del bienestar, los pactos sociales han sido clave**

En el contexto de la democratización actual, unos cuantos países distintos parecen tender hacia la vía socialdemócrata, especialmente algunos de los regímenes duales o de alta desigualdad en América Latina y en Sudáfrica. Debido a sus elevados niveles de industrialización, los sindicatos en estas economías a menudo están bien organizados y han sido capaces de proteger los beneficios de bienestar de los miembros, con frecuencia a costa

<sup>37</sup> Heller 2005; Harriss 2005; Mukhopadhyay 2000; Sandbrooke *et al.* 2007; Chibber 2008.

<sup>38</sup> Martínez Franzoni 2007.



de aquellos con vínculos débiles o sin ellos en los mercados laborales formales.<sup>39</sup> Esta sección se centra en Brasil, Sudáfrica y Bolivia.

## Brasil

Durante la primera década de régimen democrático de Brasil de mediados de los 80 y principios de los 90, los nuevos líderes no estaban fuertemente comprometidos con la redistribución. Sin embargo, bajo las presidencias de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, se revirtieron las tendencias, lo que supuso un movimiento hacia programas sociales de base amplia y expansiva.<sup>40</sup> La naturaleza de la coalición que apuntaló a la presidencia es uno de los factores clave para explicar el cambio. Cardoso creó una alianza efectiva de ala izquierda y socialdemócrata (el Partido Socialdemócrata Brasileño) y centro izquierda (representada por el Partido Frente Liberal y parte del Partido del Movimiento Democrático de Brasil). En cambio, Lula representó el ascenso al poder del Partido de los Trabajadores, con fuertes vínculos con la clase trabajadora industrial y un compromiso con la causa de la redistribución y las políticas de bienestar. Las organizaciones de la sociedad civil hicieron campaña, entonces, para impugnar al ex Presidente (Fernando Collor de Mello) aunque el Movimiento para la Ética en la Política más tarde dirigiría su atención al tema de la pobreza, que ganó prominencia en los círculos políticos a medida que se consolidaba el régimen democrático.

Parece existir un círculo virtuoso que vincula a los amplios programas de asistencia social con la competencia electoral. Los programas de mayor impacto redistributivo –transferencias condicionadas de efectivo- han generado un electorado políticamente eficaz. La naturaleza amplia de los programas refleja la dinámica de la política electoral en la que los presidentes responden a las demandas de los pobres en zonas rurales que fueron habilitados cuando el voto se universalizó a mediados de los 80. Si bien hay una superposición entre los beneficiarios de uno de los programas de transferencias de dinero más importantes, Bolsa Familia, y el programa de pensiones rurales, los beneficiarios de Bolsa Familia en 2008 fueron 11 millones de familias, afectando posiblemente a alrededor de 18 millones de votantes; los beneficiarios para las pensiones rurales fueron 8 millones de hogares, lo que representaba unos 12 millones de votantes.

Antes de la introducción de los esquemas de transferencias de efectivo, el crédito para los programas sociales era sobre todo reclamado por las élites políticas a nivel subnacional. Históricamente, el financiamiento para la educación, la salud y de manera más notable, la asistencia social, era determinado por juegos de patronato y redes clientelistas que típicamente involucraban a las élites locales. Sin embargo, los programas actuales de transferencia de efectivo operan de manera transparente y limpia, con una corrupción mínima o patronato de políticos poderosos. Bajo la nueva administración, los presidentes tienen un fuerte incentivo para la reducción de la pobreza porque por primera vez están obligados a rendir cuentas para la política social. Debido a que el electorado de los presidentes es la totalidad del país, éstos tienden a desarrollar intereses fuertes en programas no centrados en grupos reducidos de población.<sup>41</sup> Sin embargo, las desigualdades siguen siendo altas, a pesar del progreso reciente en su reducción, planteando serias dudas acerca de en qué medida el proyecto de la democracia del bienestar puede avanzar.

---

<sup>39</sup> Seekings y Matrass 2008; Melo 2007a.

<sup>40</sup> Esta sección se basa en Melo (2007a).

<sup>41</sup> Melo 2007a.

## *En Sudáfrica, los procesos democráticos han conducido a la expansión de la asistencia social, que se ha convertido en el principal vehículo para enfrentar las dificultades de los pobres*

### **Sudáfrica**

En Sudáfrica, los procesos democráticos también han impulsado la ampliación de la asistencia social, que se ha convertido en el principal vehículo para enfrentar las dificultades de los pobres a la luz de una estrategia de crecimiento que no ha logrado generar inversión ni empleo.<sup>42</sup> En parte, este fracaso obedece al régimen laboral racialmente represivo que creó diferencias extremadamente elevadas en el ingreso durante la era del apartheid. La posterior lucha por la democracia, produjo una alianza entre la principal organización sindical, el Congreso de Sindicatos Sudafricanos (COSATU) y el Congreso Nacional Africano (CNA), que resultó en programas conjuntos para la reconstrucción y el desarrollo. El nuevo gobierno del CNA estableció un cuerpo multipartito para generar el consenso en torno a la política económica y social entre el trabajo organizado, los patrones organizados, los grupos comunitarios y el gobierno. Sin embargo, el consenso sobre los aspectos macroeconómicos probó ser evasivo mientras la política del gobierno cambió en una dirección más liberal. Mientras tanto, el movimiento laboral presionó sin descanso por mejores salarios y a menudo respaldó sus demandas con huelgas. Los patrones no lograron invertir sus utilidades ni ampliar el empleo, prefiriendo transferir los capitales al exterior.

A pesar de estas tensiones, el pacto entre el movimiento laboral y el gobierno sobrevivió; cuando se combinó con presiones electorales, tendió a empujar al gobierno en una dirección socialdemócrata sobre la política social. El gasto gubernamental en programas de asistencia social creció rápidamente –del 2 al 3.5 por ciento del PIB entre 1994 y 2006. El gasto se duplicó en términos reales entre 1994 y 2004. A mediados de 2006, cada mes eran pagadas alrededor de 11 millones de subvenciones. Uno de cada cuatro sudafricanos recibe una pensión o subvención financiada por la tributación general (véanse los capítulos 5 y 8). Sin embargo, los muy altos niveles de desigualdad heredados de la era del apartheid actúan como serias limitaciones para el desarrollo de la socialdemocracia. El resultado de los movimientos sociales que presionan a través de agendas progresivas es mixto. Por ejemplo, movimientos sociales como la Campaña Acción Tratamiento ha colaborado con COSATU para cambiar la política gubernamental de negar la epidemia del sida. Sin embargo, los movimientos sociales rurales no han sido capaces de influir en la política pública sobre la reforma agraria, que se mantiene atada a un marco propicio para el mercado, de comprador dispuesto y vendedor dispuesto. Sólo el 3.5 por ciento del área designada como granjas comerciales había sido redistribuida en 2005.

### **Bolivia**

Bolivia representa un país rico en minerales en el que el gobierno fuertemente vinculado con movimientos sociales ha intentado cambiar la trayectoria de bienestar del país a favor de la redistribución.<sup>43</sup> En países con industrias extractivas, con mucho, los canales más significativos para la reducción de la pobreza son los impuestos y el pago de regalías al gobierno. En qué medida se realizan estas contribuciones, y cómo se las utiliza, se ha convertido en un eje particularmente conflictivo de la actividad de los movimientos sociales, y un eje que acerca a dichos movimientos a los Estados. El partido actualmente en el

---

<sup>42</sup> Seekings y Natrass 2008.

<sup>43</sup> Esta sección se basa en Bebbington (2009).

gobierno (Movimiento al Socialismo o MAS), emana de los procesos de movimientos sociales, especialmente entre los productores de coca y los movimientos sindicalistas más históricos de los campesinos de las tierras altas. Estos orígenes inevitablemente dieron al movimiento/partido una ideología fuertemente antiimperialista. Hubo una clara resonancia entre estos movimientos y las dos grandes “guerras por los recursos” en Bolivia en el transcurso de la década pasada (en torno al agua en 2000, y en torno al gas entre 2003 y 2005), cada una disputando el control de intereses nacionales estratégicos por parte de empresas internacionales. No debe sorprender entonces que en los primeros años tras su elección el MAS aprobase decretos para nacionalizar la propiedad de los hidrocarburos y las refinerías.

*Bolivia representa un país rico en minerales donde un gobierno con fuertes lazos con movimientos sociales ha intentado cambiar la trayectoria de bienestar del país en favor de la redistribución*

Los aspectos de protección social y de apoyo específico a los ancianos y a las madres se convirtieron en cuestiones importantes para el movimiento cuando llegó al poder (véase el capítulo 8). Sin embargo, la necesidad de financiar programas como estos generó otros desafíos, tanto dentro de los submovimientos del MAS así como en los movimientos de oposición. Los grupos indígenas de las tierras bajas, quienes generalmente apoyan el MAS, percibieron que la expansión en la producción de hidrocarburos compromete la seguridad de su sustento. El hecho de que el MAS intentase retener algunos de los ingresos derivados de los hidrocarburos usualmente devueltos a los departamentos de los que fueron extraídos generó tensiones con los movimientos de oposición. Esto ha renovado el dinamismo de los movimientos separatistas más antiguos entre poblaciones no indígenas (y políticamente conservadoras) en las provincias de las tierras bajas, quienes se quejan de que este cambio político les está quitando activos. Durante 2008, los movimientos aprovecharon esta preocupación y fueron capaces de iniciar la desobediencia civil y desarrollar acciones a gran escala, que, por un corto tiempo, cuestionó la viabilidad del gobierno del MAS. Al final el gobierno sobrevivió y emergió fortalecido. Sin embargo, el aspecto central es que los esfuerzos de un movimiento para usar los instrumentos del gobierno en aras a apropiarse de los recursos para la reducción de la pobreza –dependiendo de dónde provengan los recursos– puede generar la respuesta de otros movimientos que se oponen. Las desigualdades profundamente enraizadas en un buen número de dimensiones económicas y sociales limitan los esfuerzos para seguir una agenda social unificada y progresiva.

**Las ganancias son posibles, aun cuando los grupos de interés carecen de vínculos con el poder**

Algunos logros pueden ser alcanzados incluso en contextos donde las protestas no han desembocado en vínculos con los partidos gobernantes o regímenes institucionalizados de negociación. Buena parte del activismo político en sistemas de democratización desde arriba hacia abajo es de este tipo. Aunque los sindicatos fueron menos efectivos a la hora de perfilar las ideologías de los principales partidos en la República de Corea y la Provincia China de Taiwán, la protesta y la competitividad electoral promovieron los intereses de los grupos subalternos a la agenda pública. El activismo social en los países en desarrollo a menudo toma la forma de acciones directas por parte de grupos relativamente autónomos, con

resultados positivos para los medios de subsistencia en algunos casos. Esta sección se centra en los casos de la República de Corea, la Provincia China de Taiwán y Perú.

### La República de Corea y la Provincia China de Taiwán

La democratización en el exitoso Estado desarrollista de la República de Corea y la igualmente exitosa Provincia China de Taiwán se asocia con políticas de bienestar inclusivas. En ambos casos, la democratización tuvo lugar en el contexto de una gran crisis financiera que requirió la reforma de la política laboral de empleo de por vida. El aumento del desempleo y del trabajo a tiempo parcial generó demandas de ampliación de las prestaciones sociales. Sin embargo, a pesar de los elevados niveles de industrialización, las políticas de los partidos no reflejaron la clásica división capital-trabajo, y los sindicatos fueron menos influyentes en las políticas de las principales formaciones. Los partidos coreanos eran dirigidos por líderes carismáticos que se abstendían de vincularse a los sindicatos, prefiriendo movilizar a los votantes en torno a cálculos regionales y preocupaciones sociales selectivas. Se construyó un pacto social que involucró al gobierno, los trabajadores, los patrones y líderes de partidos en el cenit de la crisis financiera asiática de 1997 y ayudó a reconstruir la confianza empresarial y ampliar la asistencia social.<sup>44</sup> A pesar del establecimiento de una comisión tripartita, el compromiso del gobierno y los trabajadores a esta forma de intermediación de intereses se mantiene débil. Los partidos taiwaneses mantienen vínculos con los sindicatos; sin embargo, éstos fueron pragmáticos más que ideológicos, puesto que la división clásica era entre partidos que postulaban la independencia nacional y aquellos que preferían la reunificación con la China continental.

Los regímenes desarrollistas tanto en la República de Corea como en la Provincia China de Taiwán se basaron en la represión salarial, la condescendencia laboral, y los oficialmente aprobados sindicatos dependientes del gobierno, que operaron sobre todo en grandes empresas: las *chaebols* en la República de Corea y las empresas propiedad del gobierno en la Provincia China de Taiwán. Esto podría explicar en parte, por qué a pesar de sus niveles de desarrollo industrial y democratización, ambos lugares tienen niveles muy bajos de sindicalización (13.6 por ciento de la fuerza laboral en la República de Corea y 10.5 por ciento en la Provincia China de Taiwán). El grueso de la fuerza laboral se emplea en pequeñas y medianas empresas (87 por ciento en la República de Corea y 78 por ciento en la Provincia China de Taiwán) y no está sindicada.<sup>45</sup> Sin embargo, los modelos de las relaciones gobierno-trabajo difieren. Los trabajadores mantienen algunos vínculos con partidos políticos en la Provincia China de Taiwán porque la democratización comenzó a nivel de gobierno local, donde el voto de los trabajadores sindicados a menudo era decisivo. Las dos principales federaciones sindicales, la Federación China del Trabajo y la Confederación de Sindicatos de Taiwán, están aliadas con los dos principales partidos, el partido Kuomintang y el Partido Democrático Progresista respectivamente. Los sindicatos han aprovechado el sistema de voto individual no transferible, en el que los electores eligen a los candidatos en comicios plurinominales, para castigar a los candidatos, incluyendo a los que reciben el apoyo de su respectiva federación sindical, si ignoran las demandas de los trabajadores. Sin embargo, el poder electoral de los sindicatos a nivel central, es débil.

En la República de Corea las dificultades para consolidar el sistema de partidos (las rupturas y fusiones de partidos son comunes), han derivado en vínculos menos efectivos entre partidos y sindicatos y en altos niveles de militancia laboral, incluyendo la formación de un partido

---

<sup>44</sup> Choi 2000.

<sup>45</sup> Lee 2005.

laboral por la Federación Radical de Sindicatos. La relativa autonomía de los sindicatos y los movimientos sociales en el país alentaron la formación de amplias coaliciones defensoras de la reforma de la política social, que se centró en el seguro de desempleo; esquemas de trabajo público, capacitación e ingresos básicos que no requerían evaluaciones; políticas familiares y un sistema universal de servicios de salud.<sup>46</sup> Cuando las condiciones sociales se deterioraron de cara a la crisis financiera de 1997, la reforma del bienestar se convirtió en un asunto para ganar votos, que los partidos de oposición fueron capaces de aprovechar para llegar al poder por primera vez. En la Provincia China de Taiwán, aunque los sindicatos y los movimientos sociales estaban ligados a los principales partidos, prácticamente no tuvieron ningún papel en el establecimiento de la agenda para la reforma de la política social.<sup>47</sup> El sistema nacional de salud, fue establecido por el régimen autoritario precedente, ansioso por apuntalar su legitimidad y ganar en elecciones muy reñidas, aunque el principal defensor de la reforma era el partido de la oposición.

### *Tanto en la República de Corea como en la Provincia China de Taiwán la competencia electoral introdujo condiciones de incertidumbre para las autoridades dirigentes y los partidos de oposición y les obligó a ejecutar políticas redistributivas*

En ambos lugares, la competencia electoral introdujo condiciones de incertidumbre para las autoridades gobernantes y les obligó a ejecutar políticas redistributivas. Sin embargo, los débiles vínculos entre sindicatos y partidos en la República de Corea, o la falta de una posición política que refleje intereses subalternos en los partidos con lazos con los sindicatos en la Provincia China de Taiwán, actúan como un límite a la forma en que estos regímenes ahora democráticos pueden impulsar la agenda redistributiva con rasgos más socialdemócratas.

#### **Perú**

El caso de Perú<sup>48</sup> representa el activismo de movimientos sociales en una sociedad altamente desigual y menos industrializada. El activismo de los movimientos implica acciones directas sin un régimen institucionalizado para la negociación. Las interacciones entre los movimientos sociales y el Estado podrían caracterizarse más por ciclos de conflicto recurrentes que en muchos contextos han derivado en resultados que favorecen la pobreza. En los últimos 15 años, el gobierno peruano ha vinculado crecientemente su estrategia de desarrollo a una rápida expansión de la extracción minera, de petróleo y gas, afectando a alrededor de la mitad de las comunidades campesinas del país y posibilitando la aparición de un movimiento dedicado a la defensa de los ingresos de las comunidades afectadas por la minería. La respuesta a la extracción de hidrocarburos también ha estado encabezada por organizaciones de los pueblos indígenas existentes bajo la sombrilla de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.

A pesar de su debilidad, estos movimientos han hecho que las industrias extractivas y sus vínculos con la pobreza, el medio ambiente y los pueblos indígenas sean temas de debate público. Las técnicas a menudo han sido conflictivas, y algunas veces violentas, y han acelerado la represión. Si bien la justificación de dichas técnicas sigue siendo cuestionable,

---

<sup>46</sup> Kwon 2005; Peng 2009.

<sup>47</sup> Wong 2005a.

<sup>48</sup> Esta sección se basa en Bebbington (2009).

también es cierto que ningún gobierno ni empresa prestan atención cuando no se recurre a la acción directa. Además, el uso de acciones directas ha abierto el espacio político en el que las negociaciones en torno a las políticas han ocurrido, aun cuando no hayan sido institucionalizadas. Las negociaciones han posibilitado una mayor protección de las bases de activos de las poblaciones locales, incluyendo la introducción de programas de monitoreo de agua en torno a los sitios mineros, y un mayor reconocimiento de los derechos sobre las tierras. También han contribuido a un incremento en las transferencias de ingresos a las áreas afectadas por la minería: en 2004 el gobierno estableció que el 50 por ciento de los impuestos pagados por las compañías mineras al gobierno central, serían devueltos a las regiones de extracción. Las negociaciones también cuestionaron lo adecuado o no de las instituciones públicas existentes para asegurar que el crecimiento derivaba en la reducción de la pobreza – aspecto que se tornó muy importante en las campañas durante las elecciones presidenciales de 2005-2006. Sin embargo, en cada una de estas instancias estos cambios se han producido porque otros actores (incluyendo los de la industria) los han apoyado, en parte como resultado de las protestas.

### **En países con sociedades civiles débiles la competencia electoral puede llevar a los líderes a rendir cuentas**

La estructura de los mercados laborales en las economías agrícolas puede actuar como un freno a la presión de los grupos de interés para el desarrollo del bienestar, aunque como se vio en una de las primeras secciones de este capítulo, estas limitaciones han sido superadas en algunos casos a través de sociedades civiles bien organizadas y de partidos con bases amplias. En muchas sociedades agrícolas de bajos ingresos, las ONG y los donantes juegan un papel activo en la reducción de la pobreza. Sin embargo, su capacidad para efectuar un cambio real se ve limitada por sus vínculos con grupos más amplios de la sociedad. En estos tipos de democracias, la competencia electoral puede ser un instrumento importante para lograr que los líderes rindan cuentas. Un estudio<sup>49</sup> evidencia cómo la democracia ha afectado las prioridades del gobierno y ha cambiado el sesgo pro urbano en el aprovisionamiento educativo de África. La democratización hizo a los gobiernos más sensibles a las necesidades de los pobres en zonas rurales, quienes constituyen la mayoría de los electores. Sin embargo, como se vio en la tercera sección, el sistema electoral en la mayoría de las democracias agrícolas no es lo suficientemente competitivo. Los gobiernos disfrutaban de amplias mayorías parlamentarias y conservan la capacidad de inmunizarse por sí mismos contra la derrota electoral. La falta de competitividad electoral y la baja densidad y fortaleza de las asociaciones y los movimientos a menudo dificultan el mantenimiento de los avances más allá de los ciclos electorales.

*En muchas sociedades agrícolas de bajos ingresos, a pesar de la naturaleza limitada de la economía asalariada, los sindicatos, en numerosas ocasiones, han sido capaces de presionar a los gobiernos y a los patrones para que actúen en torno al sustento de los trabajadores*

A pesar de la naturaleza limitada de la economía asalariada, los sindicatos, en numerosas ocasiones, han sido capaces de presionar a los gobiernos y a los patrones para que actúen en torno al sustento de los trabajadores. En alianza con otros grupos, también han sido capaces

---

<sup>49</sup> Stasavage 2005.



de resistirse a políticas como el incremento en los precios de productos y servicios básicos.<sup>50</sup> Sin embargo, la resistencia de los sindicatos a los programas de ajuste, los expone a ataques de los gobiernos reformistas y de quienes los respaldan internacionalmente, quienes argumentan que la pobreza rural fue un producto del comercio y las políticas de precios discriminatorias favorecidas por una coalición urbana que incluyó a la clase trabajadora. Las medidas autoritarias fueron apoyadas para liberalizar los mercados y dar a conocer la fortaleza de la llamada coalición urbana sobre política pública.<sup>51</sup> Si bien estas medidas debilitaron el poder sindical y dañaron el sustento de los trabajadores, no mejoraron necesariamente los ingresos ni el poder de los agricultores.

*A pesar de su cada vez menor base de miembros, los sindicatos desempeñaron un importante papel en el proceso de democratización debido a su ubicación estratégica en la economía moderna, aunque los vínculos con los partidos gobernantes se mantuvieron tenues*

Las organizaciones de grupos subalternos participaron en la ola de democratización que recorrió a los países en los 90, aunque su capacidad para influir posteriormente en la dirección de la política ha sido limitada. El papel de los sindicatos en la democratización fue particularmente significativo debido a su estratégica ubicación en la economía moderna, a pesar de su cada vez menor número de afiliados.<sup>52</sup> En algunos casos africanos, como Zambia y Zimbabue, los sindicatos proporcionaron liderazgo para una coalición de fuerzas, aunque los vínculos con los partidos de gobierno se han mantenido tenues desde que las élites y los actores externos dominan la agenda de reforma. En otros casos como Ghana, los sindicatos evitaron vínculos formales con los partidos, prefiriendo ejercer presión como actores independientes. Esa autonomía no siempre garantiza el éxito puesto que la influencia de los sindicatos de Ghana sobre la política pública es débil.<sup>53</sup> En Senegal una pluralidad de federaciones de sindicatos está afiliada a distintos partidos, aunque su influencia en las políticas de los partidos es limitada. En muchos otros escenarios agrarios, como Uganda y la República Unida de Tanzania, donde el sector industrial es reducido y la crisis y el ajuste han influido en la afiliación a los sindicatos, los gobiernos han ignorado las presiones sindicales para las políticas redistributivas.

A pesar de estas limitaciones, existen evidencias de las ganancias a nivel micro y sectorial para los grupos en áreas urbanas y rurales. El más notable ha sido el destacado crecimiento de las organizaciones productoras en los escenarios rurales. En Burkina Faso, el número de aldeas con al menos una organización productora rural se incrementó del 22 al 91 por ciento entre 1982 y 2002; en Senegal las asociaciones locales se incrementaron del 10 al 65 por ciento de las aldeas en el mismo período.<sup>54</sup> También hay evidencia de rápidos incrementos en el número de organizaciones productoras en partes de Benín, Camerún, Chad, Ghana, Kenia y la República Unida de Tanzania.<sup>55</sup> Parte de este crecimiento se puede atribuir a los donantes internacionales que ayudaron a promover dichas organizaciones en los 90. Sin embargo, el

---

<sup>50</sup> Seddom y Zelling 2005; Beckman y Sachikonye 2002; Atieno 2008; Olukosho 1998b.

<sup>51</sup> Beckman 1992; Toye 1992.

<sup>52</sup> Beckman y Sachikonye 2009.

<sup>53</sup> Beckman y Sachikonye 2009; Akwetey 2001.

<sup>54</sup> Bernard *et al.* 2008: 10.

<sup>55</sup> Mercoiret 2006: 3, 4.



efecto de estas organizaciones en la reducción de la pobreza es ambiguo.<sup>56</sup> Aun así, parece que han tenido un cierto impacto en los países donde las elecciones han sido fuerte y libremente disputadas, como en Ghana y Senegal.<sup>57</sup>

En medio de la crisis económica de Senegal en los 70, comenzaron a aparecer una serie de asociaciones campesinas. Alentadas por un ex funcionario de servicios que fue presidente de una ONG local, y con el apoyo de los donantes internacionales, una docena de asociaciones formaron una federación nacional en 1976. Cuando la política de ajuste estructural terminó con buena parte de la intervención del gobierno en el campo, las asociaciones proporcionaron servicios agrícolas a sus miembros. La participación se amplió a 24 asociaciones de 2 mil grupos de aldeas representando a más de 400 mil miembros. Aprovechando la elección nacional de 1993, la federación organizó un foro que incluyó a autoridades gubernamentales y donantes.<sup>58</sup> Siete organizaciones que participaron en el foro crearon más tarde el Consejo Nacional de Concertación y Cooperación Rural o CNCR. El Consejo se convirtió en “un único interlocutor con autoridad... un participante pleno en una serie de programas y foros políticos.”<sup>59</sup> La decisión del CNCR de retirarse de las negociaciones que se estancaron en torno al programa agrícola de inversión estructural a mediados de los 90, obligó al presidente del país, quien estaba preocupado por el voto rural, a convocar a un encuentro con 150 representantes del CNCR. El encuentro resultó en un acuerdo para recortar las tasas de interés del crédito agrícola, eliminar impuestos a la importación de insumo agrícolas, promulgar una moratoria de cinco años en torno a las deudas de los agricultores, e instituir una serie de encuentros regulares entre el CNCR y el ministerio de agricultura.

## 5. La política de reducción de la pobreza: implicaciones para la política

Las relaciones de poder se encuentran en el núcleo del desarrollo. Determinan qué actores están en condiciones de dar forma y definir políticas, influir en los procesos de desarrollo, gobernar las acciones de otros y participar de manera efectiva en la vida económica, social y política. En este sentido, el poder es importante para entender todos los resultados sociales. Las estrategias que buscan provocar cambios en la pobreza y la desigualdad deben también considerar formas de modificar el equilibrio de poder. La ciudadanía activa o el activismo de grupo es importante para generar esos cambios y asegurar que los gobiernos respondan a las necesidades sociales.<sup>60</sup>

Las fuerzas que empujan a las democracias a generar resultados distributivos son complejas. Aunque la democracia ha sido adoptada como un valor central del desarrollo, hay muy poco entendimiento de la política y las instituciones que posibilitan que las democracias promuevan el crecimiento y reduzcan la pobreza. La fuerte ola de democratización que se extendió a gran parte del mundo en desarrollo en los 90 y disfrutó de un fuerte apoyo de los donantes, ocurrió de manera simultánea a la adopción, por parte de los donantes, de estilos tecnocráticos de formulación de políticas. Esto tendió a crear lo que ha dado en llamarse, democracias sin opciones.<sup>61</sup> Posibilitar que la política económica sea formulada por pequeños

---

<sup>56</sup> Bernard *et al.* 2008: 6.

<sup>57</sup> Sheingate 2008.

<sup>58</sup> McKeon 1999:3, 4.

<sup>59</sup> McKeon 1999:4.

<sup>60</sup> Chronic Poverty Research Centre 2009; Green 2008; Kohli 2008; Wignaraja y Strivardana 2005.

<sup>61</sup> Mkandawire 2006.

grupos de expertos no es sólo reflejo de la centralidad del problema económico, sino también es un intento deliberado para que la política salga de la política económica. Se nutre de la creencia de que la política está mejor forma diseñada por tecnocracias aisladas. Y es aquí donde hay una evidente y seria contradicción entre la política de los tecnócratas aislados y el llamamiento a una mayor rendición de cuentas y transparencia en los asuntos públicos. El gobierno tecnocrático limita severamente el desarrollo de una cultura de diálogo y compromiso al inhibir los debates en torno a una amplia gama de temas que son relevantes para la reducción de la pobreza, como la distribución del ingreso, la tributación, la expansión del empleo y la protección o no de ciertas actividades económicas. Cualquier programa económico tiene sus costos entre los que deben tomarse decisiones políticas. Los resultados de esos debates no pueden resolverse a priori en las democracias.

La introducción de los documentos estratégicos para la reducción de la pobreza representa un esfuerzo para transferir la propiedad de las políticas económicas a los gobiernos nacionales y democratizar la formulación de políticas a través de la implicación de grupos cívicos en el diseño y la ejecución de las estrategias anti-pobreza. Sin embargo, la participación en los foros de los documentos estratégicos para la reducción de la pobreza ha tomado la forma de consultas sin poder para efectuar verdaderos cambios o lograr que los formuladores de decisiones contribuyan a las metas acordadas. Los asuntos macroeconómicos que están relacionados con el sustento de los pobres, no están abiertos a un debate sustantivo sobre las políticas importantes que se desarrollan en otros lugares.

### *Las estrategias que buscan provocar cambios en la pobreza y la desigualdad deben también considerar formas para modificar el equilibrio de poder*

Para mejorar el régimen de negociación para la reducción de la pobreza, se requiere intervenir en diversos frentes.

#### **Abandonar estilos tecnocráticos de formulación de políticas**

Los estilos tecnocráticos de formulación de políticas tienden a evadir las impugnaciones y favorecen el control de la inflación por encima de objetivos igualmente importantes de protección del empleo y el bienestar. A fin de seguir estrategias orientadas al crecimiento, centradas en el empleo y redistributivas, los gobiernos y los grupos ciudadanos requieren un cierto grado de autonomía y del espacio político donde se puedan considerar una amplia gama de enfoques. La crisis económica y financiera global, que ha expuesto las tendencias desestabilizadoras del capital financiero y que ha deslegitimado las políticas neoliberales, ofrece oportunidades para estilos subalternos de formulación de políticas. Sin embargo, sus resultados dependerán de los recursos que los países sean capaces de movilizar para desarrollarlas y del equilibrio de fuerzas que nutrirán el contenido de esas políticas.

#### **Ir más allá de las ONG y los foros centrados en los documentos estratégicos para la reducción de la pobreza y vincular más activamente a las asociaciones y movimientos sociales**

Es importante involucrar más activamente a las asociaciones y los movimientos sociales donde el sustento de sus miembros se ve afectado por las estrategias gubernamentales y el cambio global. Esto podría requerir pactos múltiples por la fragmentación de los intereses

asociados con la globalización. Como ya se hizo notar, se requieren, a menudo pactos sociales para efectuar cambios profundos y de largo plazo en el bienestar de los grupos de bajos ingresos, y que se han formado en escenarios tanto industriales como agrícolas.

### **Institucionalizar los derechos para asegurar la participación efectiva de grupo en la formulación de políticas**

Como se ha visto en este capítulo, muchas democracias nuevas son todavía frágiles, los derechos civiles y políticos todavía no se han institucionalizado por completo, y los aludidos con frecuencia han tenido la capacidad para frustrar las opciones de los votantes por medio de elecciones fraudulentas. La institucionalización de los derechos habilitará a los grupos a que ejerzan opciones políticas y logren que los líderes rindan cuentas.

### **Apoyar a organizaciones que representen las visiones de diversos grupos que incluyan la participación de trabajadores formales e informales**

La existencia de organizaciones que apoyan los intereses de los productores es vital para el éxito. Los agricultores no organizados, por ejemplo, son obligados a competir a menudo entre sí para vender más en la época de cosechas, lo que podría llevar a una caída en los precios. Un organismo central que represente sus intereses sería capaz de evaluar a un gran número de productores individuales y preparar y aplicar acuerdos de producción y comercialización. De manera análoga, en un entorno sin sindicatos, la competencia entre los trabajadores individuales podría llevar a salarios y beneficios más bajos. Las organizaciones y coaliciones más importantes posibilitan que los grupos superen los problemas de la acción colectiva de no activismo o deserción, y fortalezcan las capacidades para moderar los reclamos o cumplir con los objetivos. También ayudan a reconciliar la redistribución y el crecimiento. Todas las partes en un régimen de negociación de ese tipo, deben tener objetivos estratégicos y sentir una necesidad por cooperar.

### **Reconocer el hecho de que no todos los grupos pueden incorporarse a los regímenes de negociación**

La transparencia en resultados progresivos también requiere que los grupos con la suficiente autoridad e independencia involucren al Estado y planteen temas importantes sin limitaciones ni pactos institucionalizados. Crear conocimiento y capacidad de organización es vital para la acción de grupo que pueda promover el cambio progresivo dentro y fuera de los pactos sociales. Al tomar seriamente en cuenta los intereses de las asociaciones y los movimientos en la formulación de decisiones, podría estimular a los grupos a desarrollar capacidades institucionales y actuar responsablemente –incluso en un contexto de recursos limitados.

### **Habilitar a la población en general para ejercer influencia en cómo se hacen las políticas**

La habilitación de la población general para influir en las políticas a menudo puede producir buenos resultados contra la pobreza. Por el contrario, las políticas que llevan a la reducción de la pobreza y la desigualdad mejoran la solidaridad social (piedra angular de la ciudadanía), encerrada en grupos en desventaja en un régimen democrático mermando las alternativas violentas, debilitando las relaciones sociales, y fortaleciendo la capacidad de los ciudadanos

para participar en la vida pública como actores autónomos. De esta manera, la democracia y la reducción de la pobreza pueden reforzarse mutuamente.