

## Capítulo X

# Pobreza y participación política en la Región Andina

*Corporación Acción Ciudadana Colombia, AC-Colombia\**

---

\* La Corporación Acción Ciudadana Colombia, AC-Colombia es una organización civil sin ánimo de lucro cuyo objeto social es la promoción y consolidación de la democracia a través del desarrollo de procesos de diseño y rediseño institucional para garantizar la efectiva participación e incidencia de los ciudadanos en las decisiones, gestión y control de entidades del Estado, así como el fortalecimiento de las habilidades y competencias ciudadanas para el ejercicio de los derechos humanos. Para mayor información visite: [www.ac-colombia.org](http://www.ac-colombia.org)

## Resumen

El presente documento de sistematización tiene el propósito de identificar, en un primer ejercicio de acercamiento, la relación entre pobreza y participación política. Aborda los distintos enfoques gubernamentales aplicados por los países de la región andina para enfrentar las condiciones de pobreza en la que viven segmentos importantes de la población, además de las iniciativas y esfuerzos de organizaciones de la sociedad civil que intentan mitigar el fenómeno de la pobreza.

El análisis se realiza a partir de información obtenida por parte de las organizaciones civiles e instituciones gubernamentales alrededor de cuatro ejes articuladores, a saber: a) el derecho de las personas a determinar su propia forma de organización; b) el derecho a elegir y ser elegido; c) el derecho a participar en la redacción de normas y políticas públicas junto con representantes de las instituciones públicas; y, d) el derecho de exigir rendición de cuentas a los representantes de las instituciones públicas.

Se presentan las principales tendencias referidas a cada uno de estos ejes, así como las recomendaciones para fortalecer las iniciativas y acciones, tanto institucionales como sociales, para abordarlos desde la perspectiva del fortalecimiento de los derechos de las personas en condiciones de pobreza.

**Palabras claves:** *Pobreza, personas en condición de pobreza, participación política, organización, incidencia política, rendición de cuentas.*

## 1. Introducción

En la región las metodologías más recurridas para mitigar e identificar la pobreza son el enfoque de los *ingresos* y el de las *necesidades básicas insatisfechas (NBI)*. Sin embargo se ha presentado progresivamente en América Latina, la adopción de diversos enfoques que han permitido la formulación de políticas públicas que abordan la pobreza de una forma multidimensional. Uno de los enfoques más recientes desarrollado es el de derechos, que es el resultado de la integralidad entre derechos y desarrollo.

El enfoque de derechos cobra especial importancia porque concibe su cumplimiento y garantía por parte de los gobiernos como la forma de aumentar las oportunidades, generar capacidades y libertades para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población. En este sentido, plantea que se debe trabajar para asegurar el goce de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Propone que las políticas públicas de los gobiernos deben estar orientadas a generar desarrollo a través de la garantía y cumplimiento de estos derechos, es decir, se deben proveer condiciones para que los derechos civiles y políticos se protejan y sirvan para proveer mecanismos de exigibilidad y empoderamiento a la población.

En este documento de sistematización se presenta una descripción de la metodología empleada y un resumen sobre las principales aproximaciones teóricas y prácticas de los enfoques de la pobreza y su integralidad con la participación política. A continuación los resultados obtenidos de la aplicación del instrumento de recolección de información a partir de cuatro ejes principales: a) el derecho de las personas a determinar su propia forma de organización; b) el derecho de elegir y ser elegido; c) el derecho a participar en la redacción de normas y políticas públicas junto con los representantes de las instituciones públicas; y d) el derecho de exigir rendición de cuentas a los representantes de las instituciones públicas. Finalmente se proponen recomendaciones.

## 2. Metodología

Para el desarrollo de la investigación se identificaron en total 63 organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, además de siete instituciones correspondientes a la organización electoral de estos países. El criterio para la selección obedeció a la identificación, en el objeto social, de la promoción de la participación de poblaciones en condición de pobreza y vulnerabilidad, orientadas a mejorar las condiciones de vida, así como al desarrollo de iniciativas que generan procesos inclusivos en la definición y decisión sobre las políticas públicas.

Las organizaciones no gubernamentales convocadas están relacionadas en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1**  
**Región Andina: Organizaciones no gubernamentales convocadas, por país**

<b>Bolivia</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Perú</b>	<b>Venezuela</b>
Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI)	Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA)	Organización Movimiento Ciudadano por la Democracia	Brigada de Voluntarios Bolivarianos del Perú	Asociación Civil Fomento del Desarrollo Popular (FUDEP)
Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD)	Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA)	Fundación Esquel	Fortaleza Asociación Democrática y Justicia Social	Centro de Orientación Comunitaria
Centro de Capacitación y Asesoramiento Multidisciplinario	Fundación Antawara	Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH)	Comisión de Derechos Humanos -Vicariato San José del Amazonas	Centro de Desarrollo Social (CEDESO)
Programa SAMU	Funda Futuro Org	Oficina de Investigadores Sociales y del Desarrollo (OFIS)	Shinai	Gente de Soluciones
Centro de Estudios sobre Justicia y Participación de Bolivia (CEJIP)	Foro Nacional por Colombia	Fundación Futuro de Ecuador	Asociación Negra de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (ASONEDH.)	Fundación Siglo y Compromiso (FUSICO)

Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	
Fundación Intercultural NOR-SUD.	Fundación Proyección Social del Caribe – PROSACA.	Coordinadora de Mujeres Ecuatorianas Guayas.	Instituto Peruano de Investigación de Familia y Población.	Servicio de Apoyo Local ( SOCSAL)	
Fundación la Paz para el Desarrollo y la Participación	Leteo asociación de jóvenes	Centro de Estudio de Población y Desarrollo Social (CEPAR)	Consejo por la Paz		
Centro de Estudios y Apoyo al Desarrollo Local (CEADL)		Escuela de Ciudadanía Quito	Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (CIDAP)		
Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios – CEBEM.		Participación Ciudadana Ecuador	Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH)		
		Corporación Latinoamericana para el Desarrollo	Asociación Manuela Ramos		
		Fundación Futuro Latinoamericano	Servicios Educativos Rurales (SER)		
			Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE)		
Grupo Propuesta Ciudadana					
			Idea Internacional		

*Fuente: Elaborado por Corporación Acción Ciudadana Colombia AC-Colombia.*

Las instituciones públicas convocadas son las siguientes:

**Cuadro 2**  
**Región Andina: Instituciones públicas convocadas, por país**

Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Oficina Jurídica de la Mujer	Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción Social: Programas: Red Juntos - Atención a Población Desplazada - Familias en Acción	Unidad educativa del Milenio Santa Isabel	Voluntariado Joven del JNE	Consejo Nacional Electoral
Comisión Estatal de Derechos Humanos San Luis Potosí	Registraduría Nacional de Estado Civil	Consejo Nacional Electoral	Oficina Nacional de Procesos Electorales	
Corte Nacional Electoral			Jurado Nacional de Elecciones	

*Fuente:* Elaborado por Corporación Acción Ciudadana Colombia AC-Colombia.

A las organizaciones e instituciones identificadas se envió, vía correo electrónico, el instrumento para la recolección de información en dos oportunidades, la primera el 27 de julio 2010 y la segunda el 16 de agosto de 2010. A la convocatoria respondieron dos organizaciones no gubernamentales de Colombia y Perú y una institución pública de Bolivia<sup>277</sup>:

Aún cuando se esperaba una mayor respuesta a la convocatoria por parte de las organizaciones no gubernamentales e instituciones convocadas, la información reportada para el desarrollo de la presente sistematización aporta elementos para confirmar las principales tendencias en la Región Andina sobre pobreza y participación política.

Paralelamente al análisis de la información reportada por las organizaciones e instituciones, se realizó un proceso de revisión de la información producida por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Programa de Naciones Unidas para Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM), y de documentos oficiales de diversos organismos de planificación de los países de la región, al igual que documentos de discusión generados con motivo de la realización del Seminario Internacional: “Colombia en las nuevas tendencias de medición de la pobreza y la igualdad de oportunidades” realizado en la ciudad de Bogotá el 28 y 29 de julio de 2010.

Adicionalmente, se realizó la revisión de la literatura de autores como Amartya Sen, Ravi Kanbur, y Lyn Squire, entre otros, que permitieron la estructuración de las tendencias y enfoques desarrollados para enfrentar el problema de la pobreza en la región.

<sup>277</sup> En Bolivia respondió la Oficina Jurídica de la Mujer; en Colombia el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA); y en Perú la Asociación Negra de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (ASONEDH).

### 3. Pobreza y participación política: aproximaciones teóricas y prácticas

Las definiciones y métodos para la medición de la pobreza han determinado la forma como los países formulan y enfocan las políticas públicas orientadas a reducir este fenómeno<sup>278</sup>. Los recientes informes sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM–, evidencian que la crisis económica mundial ha tenido un impacto negativo en el progreso y consecución de la meta de reducción de la pobreza que se han traducido en el deterioro del mercado laboral, con la consecuente disminución de las fuentes de empleo, forzando a las personas a ingresar a la economía informal con la consiguiente falta de prestaciones y seguridad laboral, hecho que ha ocasionado que más trabajadores y sus familias vivan en pobreza extrema. La consecución de las metas de reducción del hambre han sido seriamente afectadas por la crisis alimentaria y los efectos del cambio climático sobre la producción agrícola con efectos directos sobre las personas, en particular sobre los niños, que en los países en vías de desarrollo, uno de cada cuatro pesa menos del promedio.<sup>279</sup>

Por otra parte, el incremento de la desigualdad ha obstaculizado el avance hacia la educación universal y la discriminación de la mujer en puestos de trabajo calificados, incidiendo directamente en los niveles de pobreza y en el goce efectivo de los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, políticos y del medio ambiente.

En este sentido cobra especial importancia revisar los diversos enfoques y estrategias que han sido aplicados en América Latina.

Un primer enfoque, introducido en la región por la CEPAL en los años 70, define la pobreza en función de los ingresos, estableciendo que los hogares que se encuentran por debajo de un mínimo requerido de ingresos y gastos necesarios para la subsistencia son pobres. El enfoque de la medición de la pobreza por ingresos es el método principalmente utilizado en América Latina<sup>280</sup>. No obstante esta metodología ha sido reevaluada debido a que concibe la pobreza como una problemática unidimensional.

Un segundo enfoque es el de las necesidades básicas insatisfechas, que establece la existencia de un conjunto de necesidades que no dependen de los ingresos. Esta metodología evalúa si los hogares pueden o no satisfacer una o más necesidades básicas que permiten participar plenamente en la sociedad. El índice de necesidades básicas insatisfechas establece, entre otras, variables como el hacinamiento, la disponibilidad de servicios como el agua potable, la electricidad y servicios sanitarios, asistencia a establecimientos educativos de los niños del hogar, capacidad económica de la persona cabeza de hogar según nivel de escolaridad y grado de dependencia. La medición de la pobreza por NBI, adquiere especial importancia en los años 80 en América Latina debido a que permite esbozar un mapa poblacional de la pobreza, posibilitando la focalización de las políticas públicas<sup>281</sup>. En la actualidad este enfoque es ampliamente utilizado en la región.

Un tercer enfoque es el de capacidades desarrollado por Amartya Sen, que establece que la pobreza es una privación de capacidades y comprende los ingresos como un instrumento para realizarlas. El enfoque de las capacidades es entendido como las posibilidades, opciones y libertades que tiene un ser humano para desarrollarse y desempeñarse en una sociedad, sujetas a la cultura, al género, al lugar y demás condiciones

---

278 Kanbur Ravi y Squire Lyn (1999). “La evolución del pensamiento acerca de la pobreza: la búsqueda de interacciones”. Material del curso: *Debates sobre Desarrollo*. Banco Mundial, Washington DC citado en documento elaborado por el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, 2001

279 Naciones Unidas (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio - Informe 2010*. ONU. Nueva York. 2010.

280 Feres, Juan Carlos (2001). “La pobreza en Chile en el año 2000”. En: *Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos n° 14*, CEPAL, Chile.

281 Ministerio de Planificación y Cooperación, División Social (2002). *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*. Departamento de Evaluación Social. Chile.

que las moldean; no pueden ser modificadas o controladas totalmente por el individuo<sup>282</sup>. Este enfoque inspiró las mediciones que más recientemente se emplean en América Latina por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Pobreza Humana (IPH), además de sus variaciones, como el Índice de Desarrollo Relativo a las Condiciones de Género y el Índice de Potenciación de Género. El enfoque de las capacidades abrió un espacio para el desarrollo de nuevas visiones multidimensionales que integran las causalidades e incidencia de la pobreza en el desarrollo.

Un cuarto enfoque es el de desarrollo humano propuesto por las Naciones Unidas, que identifica que la privación o no de capacidades está intrínsecamente relacionada con el desarrollo humano entendido como la posibilidad que tiene una persona de vivir en forma productiva y creadora de acuerdo a sus necesidades e intereses<sup>283</sup>. Es así como el PNUD establece que es necesaria, la creación de un entorno en el que las personas puedan realizar plenamente sus posibilidades. (...) El desarrollo consiste en ampliación de las opciones que las personas tienen para vivir de acuerdo a sus valores<sup>284</sup>.

Además, el enfoque de desarrollo humano aborda temas como el crecimiento económico, capital humano, bienestar social, y necesidades básicas desde una perspectiva diferente, que permite la integración y ampliación de estos conceptos.

Esta mirada multidimensional de la pobreza ha permitido que las nuevas estrategias para reducir la pobreza conciben este fenómeno como una situación que persiste y se presenta debido a diversos factores además de los ya considerados en el enfoque de la escasez de ingresos o la insatisfacción de las necesidades básicas. De la misma manera ha permitido la integralidad de las herramientas que los diversos enfoques ofrecen abriendo la posibilidad de desarrollar nuevas formas de abordar la problemática referida al cumplimiento y garantía los derechos de primera, segunda y tercera generación como esenciales para alcanzar el desarrollo humano y salir de la pobreza.

El quinto enfoque, el de derechos, basado en los tratados internacionales de derechos humanos, establece que los gobiernos deben garantizarlos, cumplirlos y protegerlos, y por lo tanto implica una responsabilidad para incentivar y empoderar a la población en la exigencia de sus derechos económicos, sociales y culturales (DESC)<sup>285</sup>. Este enfoque significa diferenciar un derecho de una necesidad: el derecho es intrínseco al ser humano, es lo que permite vivir dignamente y por lo tanto es exigible ante los gobiernos y éste debe honrarlos. Por otro lado, las necesidades son cambiantes y son aspiraciones que pueden ser legítimas pero que no necesariamente deben ser satisfechas por el Estado.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) reconoce los derechos humanos como esenciales para la paz, la justicia y la democracia. Bajo este marco normativo, el PNUD en 1998 adopta como política integrar los derechos humanos con el desarrollo humano sostenible<sup>286</sup>. Los derechos humanos son inalienables y constituyen las reglas de juego para el desarrollo humano y su marco establece la interdependencia que existe entre los derechos económicos, sociales y culturales, con los civiles y políticos<sup>287</sup>.

Es así como este enfoque plantea que se debe trabajar para asegurar el goce de los DESC, y por consiguiente las políticas públicas deben estar orientadas a generar desarrollo a través de la garantía y cumplimiento de estos derechos. En este enfoque el Estado debe proveer condiciones para que los demás

---

282 Sen, Amartya (1999). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta, Bogotá, Colombia.

283 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001). *Informe de Desarrollo Humano*. Nueva York.

284 Ídem.

285 Programa Internacional de Becas en Derechos Humanos, IHIRIP y Asian Forum for Human Rights and Development, 2000.

286 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003). *Poverty Reduction and Human Rights: A practice note*. Nueva York.

287 Ídem.

derechos, como los fundamentales, los civiles y políticos, se protejan y sirvan para proveer mecanismos de exigibilidad y empoderamiento a la población.

En este enfoque la pobreza se concibe como una privación de libertades que son otorgadas y garantizadas por los derechos. De esta manera los derechos constituyen un marco para el desarrollo de los países que a su vez permite delinear las políticas económicas y sociales evaluando su impacto en los derechos humanos<sup>288</sup>. En este sentido, el Reporte de Desarrollo Humano del año 2000 establece que en la estrategia para reducir la pobreza, dentro del contexto de los derechos humanos, es necesario que el crecimiento económico sea pro-pobre, que los presupuestos se adecuen para dar prioridad a los aspectos que afectan a la población; que el espacio político provea formas de participación; que el ambiente y el capital social sean protegidos y que todas las formas de discriminación sean eliminadas<sup>289</sup>.

La interrelación entre el desarrollo y los derechos humanos ha permitido establecer el primero como un derecho. En este sentido, el desarrollo requiere de mecanismos de participación y transparencia en la toma de decisiones, así como requiere de la no discriminación, del empoderamiento que permite la exigibilidad de los derechos y de la rendición de cuentas<sup>290</sup>. Es decir que la garantía, protección y promoción de los derechos civiles y políticos permite y promueve la exigibilidad de los económicos, sociales y culturales que incentivan el desarrollo y mejoran las condiciones de vida de la población, disminuyendo su vulnerabilidad y aumentando sus posibilidades de salir de la pobreza.

A pesar del desarrollo de las herramientas que los enfoques para reducir la pobreza ofrecen, las estrategias en la región se han centrado en aliviar la pobreza en el corto plazo e incentivar la inversión en el capital humano.

De manera generalizada los países de la región han venido desarrollando programas de transferencias condicionadas (PTC), como estrategias para la reducción de la pobreza. Estos programas surgen en América Latina en los años noventa en respuesta a la crisis económica sufrida por la mayoría de los países de la región. El estudio Panorama Social de América Latina 2009<sup>291</sup>, publicado por la CEPAL, muestra que estos programas tuvieron un impacto significativo en el período comprendido entre 2002 y 2008 cuando los índices de pobreza e indigencia disminuyeron significativamente. La tasa de pobreza decreció de un 44% en 2002 a un 33% en 2008, y la tasa de indigencia pasó de un 19.4% a menos del 13% en el mismo período, coincidiendo con el crecimiento económico experimentado en América Latina hasta el año 2008, cuando se presentó la más reciente crisis económica mundial.

No obstante el crecimiento inicial que tuvo la economía latinoamericana, para el 2008 dos situaciones impactaron las condiciones de vida de la población: la primera, el incremento en el precio de los insumos o materias primas con su consecuente aumento de precios al consumidor y, la segunda, la crisis financiera internacional que frenó los avances en la reducción de la pobreza y la indigencia a pesar del significativo incremento del número de beneficiarios de los PTC en la última década. Los efectos de la crisis mundial de 2008 implicaron una disminución en las tasas de reducción de la pobreza en 0,9 puntos porcentuales y el aumento de la indigencia en 0,3 puntos porcentuales. En concordancia, la CEPAL estimó para 2009 que las personas en situación de pobreza alcanzarían los 189 millones, es decir el 34,1% de la población; y que las personas en situación de indigencia llegarían a los 76 millones equivalente al 13,7% de la población<sup>292</sup>.

---

288 Ibid.

289 Ibid.

290 Ibid.

291 CEPAL (2009). *Panorama Social en América Latina 2009*. Santiago de Chile. Versión electrónica en <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article6015>

292 Ídem.



Tal situación se ha traducido en un aumento de la demanda de transferencias condicionadas por parte de la población en condición de pobreza e indigencia, implicando el aumento de la cobertura por parte de los programas de transferencias condicionadas en diferentes países de la región. En particular, de aquellos destinados a mejorar el capital humano de niños y niñas mediante la entrega de un subsidio en efectivo para la atención las necesidades de nutrición y educación, previo cumplimiento de compromisos de corresponsabilidad por parte de las familias beneficiarias.

Aunque los Programas de Transferencias Condicionadas disponen de detallados procedimientos para su implementación, en la operación se evidencian escasos avances en materia de acceso a la información y transparencia, participación, monitoreo y supervisión ciudadana, y rendición de cuentas que impacten directamente en la calidad de estos programas. Adicionalmente, no es claro como estos programas generan las condiciones y capacidades para garantizar el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales con los civiles y políticos de las poblaciones beneficiarias en condición de pobreza.

Actualmente en Bolivia, Colombia y Perú se llevan a cabo programas de transferencias condicionadas, descritos en el Cuadro 3.

**Cuadro 3**  
**Región Andina: Programas de transferencias condicionadas por país**

País	Programa	Objetivo	Enfoque de la pobreza según objetivo	Promoción participación política
Bolivia	Bono Juana Azurduy	Reducir los niveles de mortalidad materna e infantil y la desnutrición crónica de los niños y niñas menores de 2 años <sup>293</sup>	Enfoque de derechos	No
Colombia	Red Juntos	Mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y lograr que estas familias puedan generar sus propios ingresos de manera sostenible <sup>294</sup>	Ingresos Necesidades básicas insatisfechas Capacidades	No
Perú	Juntos	Contribuir al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades especialmente de las generaciones futuras, orientado su accionar a romper la transferencia intergeneracional de la pobreza, mediante incentivos económicos que promuevan y apoyen el acceso a servicios de calidad en educación, salud, nutrición e identidad bajo un enfoque de restitución de esos derechos básicos, con la participación organizada y la vigilancia de los actores sociales de la comunidad <sup>295</sup>	Enfoque de derechos Necesidades y Capacidades	Sí

**Fuente:** Elaborado por Corporación Acción Ciudadana Colombia AC-Colombia.

293 Pardo Saravia, Roland. “Bolivia: Mejorando el acceso a la educación y salud materno-infantil mediante programas de incentivos monetarios”, ponencia realizada en el III Foro de Pensamiento Social Estratégico, celebrado los días 22 y 23 de febrero de 2010 en New York.

294 Portal web del Departamento Nacional de Planeación de Colombia <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Educaci%C3%B3n%20y%20Salud/empleoypobreza/Pol%C3%ADticasSocialesTransversales/RedJuntosparaSuperaci%C3%B3ndelaPobrezaExtrema.aspx>

295 Portal web del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres JUNTOS <http://www.juntos.gob.pe/misionVision.php>.

En el planteamiento de sus objetivos, no es claro si estos programas están orientados a afrontar la pobreza a través del aumento de los niveles de ingresos, o si éstos se conciben como el medio para cambiar las condiciones de vida de los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza. Lo cierto es que más allá de las metodologías y enfoques utilizados para caracterizar y mitigar la pobreza en cada uno de los países, la entrega de subsidios en dinero, con una visión asistencialista ha generado incentivos adversos, tanto en la población objetivo como en la población en general, alimentando el círculo vicioso de la pobreza. En este sentido las metodologías y enfoques utilizados no han modificado de manera substancial las condiciones socioeconómicas y políticas de las personas en condición de pobreza.

A pesar de que podrían identificarse elementos del enfoque de derechos como parte del marco conceptual de estos programas, la promoción de la participación política no está contemplada como parte de las estrategias que se ejecutan para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida.

En resumen, si bien se evidencia la adopción progresiva del enfoque de derechos humanos en la región, los principales indicadores de medición que se utilizan son los correspondientes a las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el de nivel de ingresos.

#### **4. Resultados: estudios de casos, los 4 ejes y los cuestionarios**

A continuación se presentan los resultados de la información obtenida de Colombia, Perú y Bolivia, alrededor de los ejes propuestos: organización, derecho al voto, incidencia política y rendición de cuentas.

Al revisar los criterios y enfoques a través de los cuales las organizaciones civiles de Colombia, Perú y Bolivia orientan su trabajo con grupos en condición de pobreza o pobreza extrema, se evidencia que identifican como esencial la promoción del ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de las personas en condición de pobreza, y aplican para la selección de sus beneficiarios criterios relacionados con la vulnerabilidad económica, la ausencia de capacidad adquisitiva, la falta de garantía respecto de sus derechos fundamentales, el acceso a la alimentación, el nivel de educación, el acceso a la salud y el derecho a una vivienda, la insatisfacción en sus necesidades básicas, la ausencia de libertad para tomar decisiones, la pobreza monetaria, la pobreza calórica y en algunos casos el coeficiente Gini.

Las organizaciones consultadas reportan información acerca del porcentaje de pobreza presente en sus respectivos países. Para el caso colombiano, basan la información en los datos suministrados por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), que señala que para 2008 el porcentaje de pobreza ascendía al 46% y el de indigencia 17.8%. En el Perú, el porcentaje de pobreza monetaria asciende al 34.8%; en Bolivia, según datos oficiales del Banco Mundial en 2008, el porcentaje de pobreza era del 65%. En este último caso, aunque tradicionalmente la pobreza se concentra mayoritariamente en el ámbito rural, el fenómeno se ha extendido al ámbito urbano por efecto de la migración interna. Mientras en el área urbana la pobreza está relacionada con empleos de baja calidad y reducido nivel de ingreso, en el área rural está asociada con las condiciones que determinan una baja productividad agrícola, la falta de infraestructuras y acceso a los mercados. Asimismo, existen brechas entre regiones del país y entre área rural y urbana. Los departamentos con la tasa de pobreza más alta son Potosí, Chuquisaca y Pando. En cambio, Santa Cruz y Tarija presentan la tasa más baja.

Con base en la información reportada por las organizaciones e instituciones, los resultados coinciden en afirmar que los grupos poblacionales son más proclives a registrarse como grupos en condición de pobreza. En el caso colombiano, aquellos constituidos por personas en condición de desplazamiento y discapacidad, víctimas del conflicto interno, indígenas, raizales y rom; además las mujeres y la población de lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (LGBT). Para el caso del Perú estos grupos están asociados a su ubicación

geográfica, como son particularmente las poblaciones andinas, amazónicas y afroperuanas que residen en las áreas rurales. Por su parte en Bolivia, la pobreza incide directamente en diferentes grupos humanos, según el género y el origen étnico. Los más vulnerables son los indígenas de las zonas altas, aquellos que habitan en tierras de baja productividad y no reciben ningún tipo de apoyo gubernamental. Otro grupo de riesgo son todos aquellos migrantes rurales que han ido a las ciudades en busca de un mejor futuro y se asientan en la periferia de las ciudades carentes de servicios básicos y en permanente inseguridad.

En cuanto a los factores comunes generadores de pobreza señalados por las organizaciones e instituciones de Colombia, Perú y Bolivia, se mencionan la desigualdad y falta de redistribución de ingresos, la exclusión social, la falta de acceso a los servicios públicos como la educación y la salud, la escasa infraestructura social y vial, así como la falta de empleo. De manera particular en el caso colombiano se suman factores como la falta de participación de las minorías y la presencia del conflicto armado; en el caso peruano se señala la ausencia de políticas públicas adecuadas para la garantía de los derechos sociales, económicos y culturales para atender las necesidades y satisfacer los derechos de poblaciones vulnerables. En Bolivia, los factores están asociados a la inexistencia de políticas de Estado destinadas al mejoramiento de las condiciones de productividad y la consiguiente generación de valor agregado a las materias primas existentes en el país, además de los factores relacionados al atraso tecnológico, la corrupción, la inseguridad jurídica y la debilidad institucional.

Al indagar sobre la posibilidad de que grupos poblacionales puedan superar la condición de pobreza, las organizaciones de Colombia, Perú y Bolivia coinciden en afirmar que la pobreza no es una condición natural de las personas y que en consecuencia estarían en posibilidad de superarla. Igualmente, coinciden en afirmar que es necesario un mayor compromiso de los gobiernos con el rediseño de la política pública, particularmente, aquellas de corte asistencialista y un fortalecimiento de los grupos en condición de pobreza, de tal forma que puedan incidir en las políticas públicas y lograr el reconocimiento y garantía de sus derechos.

Con respecto a la forma como las organizaciones consultadas identifican la pobreza extrema, manifiestan que los principales indicadores son: para el caso colombiano, el nivel de ingresos para aquellas familias compuestas al menos por cuatro integrantes que reciben al mes ingresos entre US\$63 y US\$65 o menos de la mitad del salario mínimo mensual vigente, es decir, menos de US\$120. No obstante, teniendo en cuenta los altos niveles de economía informal, las cifras oficiales no reflejan necesariamente una cifra real al respecto. En el Perú la pobreza extrema se identifica a partir del índice de necesidades básicas, la escasez de ingresos y el nivel de gastos. Por su parte en Bolivia se aplican criterios de carencia en alimentos, vivienda, servicios, educación y salud.

#### **4.1 Organización**

En este eje de la investigación la información ha sido sistematizada bajo dos criterios. El primero de ellos hace referencia a las condiciones de país que facilitan o limitan los procesos de organización de las personas en condición de pobreza; en el segundo, se determina cómo las organizaciones e instituciones consultadas contribuyen a la promoción de procesos organizativos de personas y comunidades en condición de pobreza.

En cuanto al primero es importante destacar que en Colombia, Perú y Bolivia las agrupaciones y organizaciones surgen como resultado de identidades y vulnerabilidades comunes y por la ausencia de garantía de sus derechos, pero no necesariamente por la condición de pobreza. El perfil de estas organizaciones está referido particularmente a la generación de ingresos, sin embargo son vulnerables por la falta de recursos de capital para el trabajo, por la falta de asesoría legal adecuada y por la fragmentación del tejido social y del trabajo cooperativo. En ocasiones realizan alianzas con otras organizaciones reivindicativas de los derechos al trabajo, la vivienda y la tierra, la agricultura e incluso con los partidos políticos, arriesgándose a perder su identidad e impulso.

La naturaleza de las organizaciones en la región es muy variada, presentan distintos grados de institucionalización que van desde aquellas estructuradas como parte de programas gubernamentales para la atención de la pobreza, sin que necesariamente dispongan de autonomía legal, hasta aquellas que gozan del reconocimiento como personas jurídicas. En este sentido pueden mencionarse las organizaciones de las madres líderes del Programa Familias en Acción en Colombia, los clubes de madres, clubes de vasos de leche y otras organizaciones de carácter étnico en el Perú. En el caso boliviano las formas de organización de personas en condición de pobreza se articulan alrededor de asociaciones y movimientos, con una estructura flexible para la toma de decisiones, que regularmente cuentan con un portavoz o representante. La toma de decisiones suele ser mediante asambleas y consultas como escenario para el debate. En aquellos casos en los que están asociados a una organización sindical, su estructura cuenta con un secretario general que representa a los afiliados y un comité directivo. Los sindicatos pueden ser de trabajadoras del hogar, obreras, e indígenas, entre otras.

En su mayoría las motivaciones que dan origen a estas organizaciones están referidas a las necesidades de inclusión y justicia social así como a la defensa de los intereses colectivos y una mejor interlocución para la atención por parte de las autoridades gubernamentales. La cohesión de estas organizaciones está directamente relacionada con la toma de conciencia de que sólo de manera unida y organizada se puede incidir ante la sociedad y el poder político. Sus luchas son por la tierra, por salarios, por el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales, por mayor participación en la toma de decisiones y, en muchas oportunidades, por mayor seguridad ciudadana.

En general los grupos se organizan por intereses o condiciones comunes e identitarios, como las agrupaciones indígenas, afrocolombianas, de población LGBT, de mujeres, de personas en situación de desplazamiento, de víctimas del conflicto interno o de personas en situación de discapacidad, para el caso colombiano. Afrodescendientes e indígenas en el caso peruano. En Bolivia, las comunidades en condición de pobreza se organizan más en razón de su actividad económica agrícola antes que por su identidad étnico-cultural. Si bien existen algunos grupos como los afrobolivianos que tienen como motor de sus acciones la identidad racial, son al mismo tiempo actores de otro tipo de organizaciones como los productores de los Yungas de La Paz.

Desde el punto de vista de los recursos disponibles para la realización de reuniones colectivas, las organizaciones de personas en condición de pobreza acuden a los centros comunitarios municipales disponibles, viviendas de los miembros de la organización, aulas de escuela de la comunidad, o realizan las reuniones a la intemperie, a la sombra de los árboles, en caso que haya imposibilidad de infraestructura.

Los principales problemas que enfrentan las organizaciones de personas en condición de pobreza están directamente relacionados con la falta de garantía de sus derechos y la ausencia de libertad para ejercerlos, además de aquellas manifestaciones asociadas al racismo, la exclusión social e invisibilidad por parte de las entidades gubernamentales. Igualmente, las organizaciones enfrentan un desafío permanente por la intromisión de la política partidaria que las expone a ser utilizadas por los partidos políticos con fines electorales. Además de lo anterior, es recurrente la presencia y uso de prebendas, clientelismo y autoritarismo.

En respuesta a estas problemáticas las organizaciones adoptan distintas formas de resolverlos. Por una parte haciendo uso de los canales institucionales mediante reclamos judiciales para superar aquellos casos relacionados con la falta de garantía de los derechos. Por otra parte promueven, dentro de su oferta de capacitación y formación, el desarrollo de capacidades de los miembros de las organizaciones y comunidades, y la incidencia política a nivel local y nacional para enfrentar la exclusión social, el racismo y otras formas de discriminación. En cuanto a la interferencia partidista en las organizaciones, algunas acuden al cambio de la dirección de la organización, al abandono o retiro de la misma, o simplemente haciendo caso omiso a tal situación.

Es importante destacar el papel que juegan las mujeres en las organizaciones de personas en condición de pobreza. En aquellas que son promovidas o que surgen a la par del desarrollo de los programas gubernamentales, su papel es decisivo en la puesta en marcha de acciones de prevención y promoción de la salud familiar, de interlocución ante las autoridades gubernamentales y de promoción del trabajo social comunitario además de las acciones de control social de los propios programas en las que son atendidas. En aquellas organizaciones formales de carácter étnico, juegan un papel importante en la promoción de la inclusión y justicia social en las diferentes localidades y organizaciones comunitarias.

No obstante, en aquellas organizaciones de carácter mixto las mujeres no tienen mayor incidencia por efectos de una cultura “machista” que en ocasiones descalifica sus opiniones y limitan su intervención. En aquellas organizaciones reivindicativas, las mujeres son responsables de encabezar actos de protesta para enfrentarse con las fuerzas de seguridad o grupos de opositores, en el entendido de que al ser mujeres no serán reprimidas como los hombres.

En cuanto a la participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en los procesos de toma de decisiones de las organizaciones, es importante destacar que si bien no tienen espacios de incidencia, algunas organizaciones que impulsan el cambio generacional desarrollan procesos de consulta en los cuales las opiniones y propuestas son escuchadas y consideradas.

Referente al segundo criterio, que hace referencia a cómo las organizaciones e instituciones consultadas contribuyen a la promoción de procesos organizativos de personas y comunidades en condición de pobreza, es importante señalar el esfuerzo que organizaciones civiles de Colombia, Perú y Bolivia realizan en determinadas zonas donde se concentran los mayores niveles de pobreza y con grupos especialmente vulnerables. Tal es el caso colombiano, cuyos esfuerzos se centran en la zona atlántica, la pacífica y el centro del país. Asimismo, los esfuerzos de las organizaciones en Bolivia se centran en las zonas periféricas de Cochabamba, al igual que en comunidades indígenas y campesinas.

Las organizaciones de Colombia, Perú y Bolivia orientan sus esfuerzos de apoyo a grupos o personas en condición de pobreza mediante el desarrollo de estrategias, dirigidas a la formación en derechos humanos e incidencia mediante el impulso de leyes; a la divulgación del conocimiento y asesoría en litigios estratégicos que favorecen a las personas en condición de vulnerabilidad a través de la defensa de personas que han sido víctimas de abuso por parte de las autoridades o de otros actores sociales; adicionalmente, brindan asesoría jurídica comunitaria en programas educativos para desarrollar capacidades para la defensa de los derechos humanos, sociales y políticos, democracia y ciudadanía. Igualmente impulsan programas de formación de líderes que multipliquen en sus comunidades los conocimientos en derechos humanos, democracia y ciudadanía.

En este sentido las estrategias de capacitación y formación llevadas a cabo por las organizaciones civiles se orientan al ejercicio de los derechos humanos y promoción del marco institucional favorable al desarrollo local, la gobernabilidad, la incidencia política, la democracia participativa, la rendición de cuentas, el presupuesto participativo, la perspectiva de género, los derechos sexuales y reproductivos, la transparencia y acceso a la información, el reconocimiento de la identidad, la no discriminación, las leyes electorales, los partidos políticos y mecanismos de acceso a la justicia ordinaria y transicional.

Esta oferta de capacitación y formación está orientada a grupos de líderes comunitarios, incluidas mujeres así como a funcionarios públicos. Si bien los niños, niñas y adolescentes no son beneficiarios directos de los procesos de capacitación y formación de las organizaciones consultadas, éstas afirman que mediante la formación de mujeres líderes se promueve la defensa de los derechos de esas poblaciones. No obstante, es importante señalar que aquellas organizaciones que defienden los intereses de afrodescendientes e indígenas orientan sus esfuerzos a promover, entre los menores, su identidad cultural con énfasis en el fortalecimiento de los valores ancestrales como instrumento para enfrentar las desigualdades e injusticias sociales.

## 4.2 Derecho al voto

En este eje de la investigación la información ha sido sistematizada teniendo en cuenta las condiciones de país que facilitan o limitan la participación política.

Al respecto las organizaciones e instituciones consultadas señalan que a pesar de estar constitucionalmente garantizadas las libertades al momento de ejercer el derecho al voto, se presentan limitaciones que impiden su ejercicio.

En el caso colombiano las libertades políticas se ven afectadas en particular por la intervención de los grupos armados al margen de la ley que en ocasiones suelen atemorizar a servidores públicos, candidatos y ciudadanos. En otros casos las libertades se ven limitadas por las alianzas entre estos grupos con los políticos tradicionales o emergentes, además de fenómenos como el clientelismo asociado al otorgamiento de subsidios del Estado a la población en condición de pobreza y en algunos casos al fraude electoral. En el caso boliviano, las organizaciones manifestaron que existen limitaciones para ejercer la libre elección de acuerdo a las preferencias personales, en razón a los bajos niveles educativos de los ciudadanos, a la falta de información y conocimiento sobre los derechos a elegir y ser elegidos así como a las necesidades básicas apremiantes de la población en condición de pobreza, que imponen el voto por una determinada opción política bajo presiones y amenazas. En el caso peruano la organización consultada manifestó no observar limitaciones al momento de ejercer el sufragio.

En cuanto a las facilidades que brinda el Estado para el ejercicio del derecho al voto, incluida la infraestructura de acceso, las organizaciones manifestaron que no siempre se brindan las óptimas condiciones para que personas con escasos niveles de lecto-escritura puedan entender el padrón electoral y transportarse a zonas de votación. Sin embargo reconocen el esfuerzo de la organización electoral por proveer las respectivas identificaciones de ciudadanía necesarias para ejercer el sufragio. En el caso colombiano la Registraduría Nacional del Estado Civil creó una unidad encargada de atender a las poblaciones vulnerables y facilitar la expedición del documento de identidad y su respectiva inscripción en el lugar de residencia. No obstante, los esfuerzos son insuficientes en razón de la alta complejidad del fenómeno del desplazamiento caracterizado, entre otros, por los frecuentes cambios de residencia de la población en esta condición, situación que genera demoras para la nueva inscripción excluyendo así a este grupo poblacional de su derecho al voto. Igualmente, la Registraduría viene mejorando los espacios de votación tomando en cuenta las discapacidades de las personas. En el caso peruano no se registran acciones distintivas que faciliten el acceso de personas en condición de pobreza a las votaciones, aun cuando el voto es obligatorio. En Bolivia, el registro de las personas por parte del órgano electoral ha venido mejorando el sistema de tal manera que todos los ciudadanos/as puedan participar en actos electorales.

En relación con los niveles de participación política de las personas en condición de pobreza es común a Colombia, Perú y Bolivia que las respectivas organizaciones electorales no reporten la información desagregada por criterios socio-económicos. De acuerdo con los datos suministrados en Colombia, la abstención electoral de los recientes comicios presidenciales ascendió al 51%. En el Perú ha sido de cerca del 10% y en Bolivia, a pesar de que el ejercicio del voto es obligatorio, oscila entre un 25 y un 30%. En cuanto a la probabilidad de compra de votos, las organizaciones de Colombia, Perú y Bolivia manifiestan que ésta es alta. Para el caso colombiano las recientes encuestas de cultura política afirman que al 20% de colombianos le han propuesto comprar su voto.

Después de cada proceso electoral los medios de comunicación informan de frecuentes denuncias, sin embargo los hechos demostrados son muy pocos. De un lado, porque los ciudadanos poco denuncian y, por otra parte, porque existe una elevada impunidad en el tema. El asunto varía sustancialmente entre las distintas regiones de cada país. En Bolivia, según la información reportada, la compra de votos es una práctica habitual que se registra generalmente a través de regalos que hace mella en la dignidad de las

personas en condición de pobreza, como bebidas alcohólicas, entrega de alimentos como azúcar, harina, arroz y más recientemente coca.

Adicionalmente, alrededor de las prácticas político-electorales se configura el clientelismo como una manifestación regular en los países estudiados. En el caso colombiano, la debilidad de la carrera administrativa, por ejemplo, ha llevado a que los políticos tengan una elevada influencia en la administración pública como es el caso de recientes escándalos asociados al manejo de las oficinas notariales y las embajadas. Además el clientelismo se ve reflejado en la provisión de algunos servicios como la educación, la salud, los subsidios y en los contratos estatales como contraprestación de los votos. Recientemente se ha evidenciado el “clientelismo armado” que se realiza mediante intercambio de favores políticos a cambio de presiones por el poder de las armas. En el caso de Perú y Bolivia el clientelismo se manifiesta por promesas de trabajo en la administración pública y en la dación de víveres, especialmente con las personas en condición de pobreza. En la mayoría de los casos estas promesas no se cumplen y si llegan a cumplirse se dan en condiciones de explotación, ya que no solo se pagan sumas irrisorias, sino estas se deben compartir con el político de turno.

De acuerdo con la información reportada por las organizaciones, en las actividades de proselitismo por fuera de los recintos electorales el día de las elecciones participan tres tipos de ciudadanos: los ciudadanos convencidos que apoyan un programa de gobierno o una ideología; los ciudadanos que apoyan las campañas con el objetivo de obtener un beneficio individual si su candidato resulta elegido; y los ciudadanos que hacen proselitismo como un trabajo remunerado. Además es recurrente observar a militantes de los partidos políticos o de los candidatos, así como a personas vinculadas con el partido de gobierno, quienes realizan el activismo y el control del voto.

Con respecto a las expectativas generadas por el ejercicio del derecho al voto de la población en condición de pobreza es importante resaltar que, de acuerdo con la información suministrada por las organizaciones de Colombia, Perú y Bolivia, estas radican principalmente en la necesidad de contar con los beneficios de los subsidios en los programas ofrecidos. Las promesas electorales son consideradas importantes, aunque después de la elección las autoridades olvidan sus ofrecimientos. Para el caso colombiano es importante señalar que además de las expectativas mencionadas la agenda electoral está marcada por la necesidad de terminar el conflicto armado y no necesariamente solucionar las condiciones socio-económicas y jurídicas de la población.

Al indagar sobre los motivos por los cuales las personas no pueden o no pudieron votar, en los tres países coinciden en afirmar que no hay estudios rigurosos en la región que den cuenta de las razones. Sin embargo, para el caso de Perú y Bolivia es importante señalar que el voto es obligatorio y no participar en las elecciones implica el pago de multas que en ocasiones son evadidas bajo argumentos de enfermedad o viaje.

En relación con la percepción de las personas menores de edad frente a las votaciones políticas, las organizaciones consultadas manifiestan que existen muchas expectativas por vivir esa experiencia de ciudadanía más que por la elección de un candidato o partido político.

Al consultar a las organizaciones sobre sus acciones para colaborar en los procesos electorales con el fin de facilitar la participación de las personas en condición de pobreza, en el caso colombiano manifiestan que la organización participa en una alianza de observación electoral orientada a la formulación de recomendaciones, sin que considere en específico el comportamiento electoral de las personas en condición de pobreza. En el caso del Perú las acciones están determinadas por la capacidad de la organización para colaborar en dichos procesos; y en el caso de Bolivia, han desarrollado un plan para apoyar el proceso electoral en zonas alejadas y rurales.

Al indagar sobre las facilidades de acceso referidas al transporte y flexibilidad en los horarios de las votaciones, en general estas organizaciones manifiestan que las condiciones son buenas, así como en el

caso de la señalización de las locaciones el día de la votación y en el uso del padrón electoral. No obstante señalan limitaciones en las facilidades de acceso a las personas discapacitadas y a las mujeres embarazadas. En general no existen facilidades para que las personas con dificultades o limitaciones físicas lleguen a las urnas, excepto que sean clientela del partido en el gobierno, en cuyo caso aun sin tener dificultad alguna, son trasladados hasta los recintos electorales a pesar de existir prohibición expresa de la Ley. Las delegaciones de observadores de los organismos internacionales no perciben estas irregularidades porque suceden en las zonas más alejadas del país.

En los países analizados, las votaciones se realizan de manera manual.

### 4.3 Incidencia política

En este eje de la investigación la información ha sido sistematizada bajo dos criterios. El primero de ellos hace referencia a las condiciones de país que facilitan o limitan la incidencia política; en el segundo cómo las organizaciones e instituciones consultadas participan e inciden políticamente.

En cuanto al primero, para el caso colombiano las organizaciones o comunidades de personas en condición de pobreza exigen sus derechos, las organizaciones acuden a las vías jurídicas y políticas para realizar los reclamos ya sea en forma individual o colectiva. En el caso peruano acuden a las protestas sociales y a las reuniones directas con las autoridades. Por su parte, en Bolivia, las organizaciones en condición de pobreza suelen realizar movilizaciones y acciones de fuerza para reclamar sus derechos que van desde manifestaciones ante las alcaldías, sedes de gobierno departamental e instituciones jurídicas, hasta el cierre de carreteras, paros y medidas extremas como la huelga de hambre, sacarse sangre de las venas, crucificarse, cocerse los labios y enfrentarse con otros grupos o con las fuerzas de seguridad.

En cuanto al poder de incidencia de las organizaciones o comunidades de personas en condición de pobreza en la toma de decisiones y los mecanismos a través de los cuales dicho poder se manifiesta, las organizaciones expresaron que en el caso colombiano el nivel de incidencia es muy bajo y los espacios de participación al interior de las instituciones muy reducidos, aun cuando hay una influencia significativa de organizaciones defensoras de los derechos humanos. En Perú el nivel de incidencia es muy bajo, pues existe muy poca instrucción política y ciudadana. En el caso boliviano el poder de incidencia es ejercido por lo general por organizaciones externas, de la misma manera que en el caso colombiano.

Al referirse a los mecanismos legales de participación disponibles para escuchar la opinión de las personas en condición de pobreza, las organizaciones manifiestan que en el caso colombiano éstos son muy precarios y, por ejemplo, para la población en condición de desplazamiento aunque han logrado varios espacios de participación, en muchos casos, ésta es simbólica. En el caso peruano resaltan los espacios de incidencia desarrollados alrededor del presupuesto participativo local, la rendición de cuentas, la transparencia de la información, pero manifiestan que es poco asumido por las organizaciones conformadas por personas en condición de pobreza. Finalmente en Bolivia destaca el derecho de petición de acceso a la información, aunque su efectividad es baja, por lo que consecuentemente las poblaciones en condición de pobreza acuden al uso de la movilización social y medidas de hecho.

En lo referente a la participación de las mujeres, los niños, adolescentes y jóvenes en la toma de decisiones por parte de la autoridad pública, las organizaciones manifestaron, en el caso colombiano, que no tienen información disponible; en el caso peruano la participación es muy poca a nivel comunitario; y en el boliviano que ésta se encuentra condicionada a la disponibilidad de información previa que se tenga sobre alguna decisión.

En cuanto al segundo criterio, se indagó sobre el tipo de trabajo que desarrollan estas organizaciones con las instituciones públicas para mejorar la comunicación con la población de personas en condición de pobreza y alcanzar mayores grados de involucramiento en la toma de decisiones políticas. Al respecto



la organización colombiana manifestó no realizar ninguna acción; en el caso peruano mencionaron la realización de talleres comunitarios para la formación así como el desarrollo de labores de incidencia y sensibilización política. En Bolivia se realizan actividades de coordinación con las instituciones públicas para la organización de cursos, talleres y seminarios de capacitación y sensibilización de jueces, fiscales, fuerzas de seguridad, personal de salud y del sistema educativo.

Al indagar a las organizaciones sobre la disponibilidad de personal especializado para tratar con personas con bajo nivel de entendimiento por sus condiciones culturales y/o extracción social, las respuestas fueron diversas. En el caso colombiano afirmaron no disponer de personal especializado para este tipo de población; en el caso peruano disponen del personal requerido y en el caso boliviano el equipo de trabajo está capacitado para atender personas con bajo nivel de entendimiento y población indígena que se integran en las reuniones de planificación, participación en el consejo consultivo y reuniones para la identificación de necesidades y expectativas sobre la institución.

#### 4.4 Rendición de cuentas

En este eje de la investigación la información ha sido sistematizada bajo dos criterios. El primero de ellos hace referencia a las condiciones de país que facilitan o limitan la rendición de cuentas; en el segundo, cómo las organizaciones e instituciones consultadas han diseñado estrategias para la promoción de la rendición de cuentas en sus respectivos países.

En cuanto al primero es importante destacar que en Colombia, Perú y Bolivia existe una legislación en materia de *habeas data*. En el caso colombiano el *habeas data* está consagrado en la Ley 1266 de 2008, que establece las disposiciones generales y regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países. En el caso peruano la figura fue introducida en la carta constitucional de 1993 que estableció en el artículo 200, inciso 3, la “acción de *habeas data*” como el instrumento para la protección de los derechos de información, a la reserva de información que afecte la intimidad personal y familiar, al honor y a la buena reputación, y a rectificar las afirmaciones inexactas o agraviantes difundidas por cualquier medio de comunicación social. Por su parte, en Bolivia, el *habeas data* tiene carácter constitucional mediante la cual se protegen el derecho fundamental a la intimidad y a la privacidad personal y familiar. Las organizaciones consultadas coinciden en afirmar que su conocimiento no es generalizado y por consiguiente las personas no hacen uso del mismo.

Al indagar sobre la posibilidad de que la población en condición de pobreza disponga de la información necesaria para poder recurrir a las instituciones públicas en un plazo rápido y razonable, se manifiesta que en el caso de Colombia la población en general no dispone de la información necesaria para poder recurrir a las instituciones públicas en un plazo rápido y razonable, haciendo más crítica esta situación cuando se trata de la población en condición de pobreza. Sin embargo, es más usual el uso de la acción judicial denominada *acción de tutela* que ha contribuido con la garantía de los derechos fundamentales en Colombia, incluyendo el derecho de petición ante instituciones públicas. En el caso peruano, a pesar de existir los mecanismos, su efectividad no facilita que las personas en condición de pobreza dispongan de la información necesaria para recurrir a las instituciones públicas en un plazo rápido y razonable. En Bolivia en general no disponen de información para hacer frente a situaciones que vulneran sus derechos, las personas que por su condición de líderes sociales tienen la oportunidad de informarse en los cursos y talleres de capacitación son las que lo ejercen.

Para el segundo criterio, que hace referencia a cómo las organizaciones e instituciones consultadas han diseñado estrategias para la promoción de la rendición de cuentas en sus respectivos países, las organizaciones colombianas manifiestan que trabajan en asocio con otras organizaciones de la sociedad civil en la plataforma denominada “Más Información, Más Derechos”, cuyo propósito es promover la garantía

del derecho fundamental de acceso a la información. También participa en una alianza ciudadana para observar los procesos electorales. En el caso peruano la organización consultada no reporta información al respecto, y en Bolivia la organización afirma desarrollar estrategias de formación de líderes con capacidad de acompañamiento, apoyo en la gestión y vigilancia del desempeño de las autoridades.

En lo referente a la pregunta de si las organizaciones han impartido talleres de capacitación sobre el derecho a exigir rendición de cuentas, estas manifiestan, en el caso colombiano, no haber impartido talleres de capacitación sobre el derecho a exigir rendición de cuentas; en el caso peruano sí lo han realizado y en el boliviano han desarrollado el tema dentro de programas de formación de líderes a quienes capacitan en el conocimiento y uso de la normativa nacional e internacional referida al derecho de exigir rendición de cuentas a las autoridades estatales.

Finalmente al indagar sobre la experiencia institucional la organización colombiana DeJusticia afirma que desarrolla talleres de capacitación e investigación sobre el cumplimiento, la garantía y la exigibilidad de los derechos fundamentales con distintos grupos vulnerables de manera permanente. En particular desarrolla un taller-dialogante con población económicamente vulnerable cuyo tema central es el acceso a la justicia.

La organización peruana Asociación Negra de Defensa de Derechos Humanos indicó que desarrolla actividades formativas en derechos humanos, derechos ciudadanos, incidencia política, democracia participativa e inclusiva, gobernabilidad, gobiernos locales, rendición de cuentas, transparencia de la información, presupuesto participativo local, pobreza, desarrollo comunitario, liderazgo y organización comunitaria. Por su parte la Oficina Jurídica de la Mujer en Bolivia realiza talleres y capacitación a mujeres de base y líderes campesinas para la elaboración de demandas de género frente al proceso constituyente. Se trabaja con personas del Movimiento Sin Tierra de Bolivia en temas de derechos humanos, ciudadanía y democracia. Asimismo ha formado líderes mujeres y adolescentes (mujeres y hombres) que han llegado a ocupar cargos importantes en su organización y en el Estado. Igualmente han realizado talleres de fortalecimiento para mujeres y hombres líderes en organizaciones de base. En las comunidades se realizan talleres sobre democracia, derechos humanos, género e interculturalidad. Todas las actividades de la institución con idioma nativo y adecuando al nivel de comprensión de los y las participantes, lo que facilita el acceso a las comunidades y organizaciones de base.

## 5. Recomendaciones

- Es necesario que tanto organizaciones no gubernamentales como instituciones públicas fortalezcan los espacios de diálogo para la construcción de una visión compartida de la pobreza desde una perspectiva de derechos, que a su vez promueva la organización de las comunidades en esta condición, aumente la participación política, la capacidad para incidir en la formulación de las políticas públicas y la demanda en la rendición de cuentas a las autoridades en razón a que éstos son, en sí mismos, mecanismos para el logro y la garantía de los derechos.
- Las iniciativas institucionales y sociales orientadas a mejorar el estado de las personas en condición de pobreza en la región, deben considerar la promoción de formas de asociación. Pero además, el fortalecimiento de los procesos organizativos de las comunidades, que brinden espacios para la autogestión del desarrollo comunitario y una mayor concreción de los espacios de incidencia en la formulación de las políticas públicas, en particular de aquellas que directamente están orientadas a mejorar su condición de pobreza, procurando ampliar los espacios de participación de grupos específicos de mujeres, indígenas y afrodescendientes, discapacitados y población LGBT, entre otros.

- Los países de la región deben orientar sus esfuerzos a fortalecer el análisis de la participación política de las comunidades en condición de pobreza en razón del alto porcentaje de votantes que sustentan las elecciones populares a los distintos cargos públicos. Un análisis socioeconómico y perfil de los votantes llamaría la atención sobre la necesidad de replantear los mecanismos de cooptación de las poblaciones en condición de pobreza desde un enfoque menos utilitarista, e incentivaría la participación cívica, el involucramiento de importantes sectores poblacionales en las votaciones y una reivindicación de la política como el medio para velar por el bien común de una sociedad.
- Incrementar los niveles de legitimidad de los sistemas democráticos implica mejorar los mecanismos de comunicación entre las instituciones del Estado y las poblaciones creando mecanismos expeditos para la tramitación y resolución de las demandas de las poblaciones en condición de pobreza, además de garantizar los derechos políticos de participar en el desarrollo de la vida pública de los respectivos países.
- Concientizar a las organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas de la región sobre la necesidad de compartir aprendizajes y experiencias para generar conocimiento y fortalecer las iniciativas para mitigar la pobreza y fortalecer los derechos.

## Bibliografía

CEPAL (2009). *Panorama Social en América Latina 2009*. Santiago de Chile. Versión electrónica en <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article6015>

Feres, Juan Carlos (2001). “La pobreza en Chile en el año 2000”. En: *Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos n° 14*, CEPAL, Chile.

Kanbur Ravi y Squire Lyn (1999). “La evolución del pensamiento acerca de la pobreza: la búsqueda de interacciones”. Material del curso: *Debates sobre Desarrollo*. Banco Mundial, Washington DC.

Molano, Diego. (2010). “Presentación Red JUNTOS en Colombia- Segunda generación de Programas de Protección Social”. Presentación en el taller: *La experiencia de los programas de Transferencias Condicionadas. Fortalezas, Debilidades y Lecciones*. Nueva York, febrero 22 de 2010.

Ministerio de Planificación y Cooperación, División Social (2002). *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*. Departamento de Evaluación Social. Chile.

Naciones Unidas (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio - Informe 2010*. ONU. Nueva York. 2010.

Pardo Seravia, Roland (2010). “Presentación Bolivia: Mejorando el acceso a la educación y la salud materno-infantil mediante programas de incentivos monetarios”. Presentación en el taller: *La experiencia de los programas de transferencias condicionadas: fortalezas, debilidades y lecciones*. Nueva York, febrero 22 de 2010.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001). *Informe de Desarrollo Humano*. Nueva York.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003). *Poverty Reduction and Human Rights: A practice note*. Nueva York.

Sen, Amartya (1999). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta, Bogotá, Colombia