



La política y la pobreza en los países andinos



La política y la pobreza en los países andinos

Co-editores

Gustavo Guerra-García

Kristen Sample

Javier Alarcón Cervera

Vanessa Cartaya

José Luis Exeni

Pedro Francke

Haydée García Velásquez

Claudia Giménez

Francisco Herrero

Carlos Meléndez Guerrero

Gabriele Merz

Gabriel Murillo

Luís Javier Orjuela

Michel Rowland García

Alfredo Sarmiento Gómez

La política y la pobreza en los países andinos

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007

© Asociación Civil Transparencia 2007

Las publicaciones de International IDEA y la Asociación Civil Transparencia no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Asociación Civil Transparencia, International IDEA, de sus juntas directivas o de los miembros de sus consejos.

Toda solicitud de permisos para usar o traducir todo o alguna parte de esta publicación debe hacerse a:
International IDEA
SE 103 34 Stockholm
Sweden

International IDEA favorece la divulgación de sus trabajos, y responderá a la mayor brevedad a las solicitudes de uso, traducción o reproducción de sus publicaciones.

La presente obra representa la opinión de sus autores, no necesariamente la opinión de los editores.

Edición y corrección de textos: Ramón Ponce Testino y Manuel Fernández Sánchez

Diseño gráfico: Ruperto Pérez-Albela Stuart

Motivo de la carátula: *Región nocturna*, Lia Villacorta Bravo

Impresión: Imprenta Miraflores E.I.R.L.

Primera edición: enero de 2007

Tiraje: 2,000 ejemplares

Hecho el depósito legal 2007-00218 en la Biblioteca Nacional del Perú

ISBN 978-91-85391-86-8

Impreso en el Perú

Contenidos

Prefacio	i
Visión de conjunto	1
Los partidos andinos y la inclusión política	57
INFORME NACIONAL BOLIVIA	
SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE BOLIVIA	79
1. RESUMEN EJECUTIVO	79
2. EL CONTEXTO BOLIVIANO	83
2.1 El contexto político	83
2.2 El contexto socioeconómico	95
2.2.1 Control de la inflación	97
2.2.2 La política cambiaria	98
2.2.3 El crecimiento económico	99
2.2.4 La pobreza en Bolivia	101
2.2.5 El gasto social	102
3. LAS REFORMAS EN BOLIVIA	103
3.1 Las reformas tributarias	103
3.2 La reforma del sistema judicial	106
3.3 La reforma laboral	110
3.4 Las reformas sociales	112
3.4.1 Seguro Universal Materno Infantil (SUMI)	112
3.4.2 El Bono Solidaridad (BONOSOL)	116
3.5 Las políticas de inclusión	118
3.5.1 La Ley de Cuotas	118
3.5.2 El Diálogo Nacional	121
3.6 La descentralización en Bolivia	124
3.6.1 Autonomías	126
4. PARTIDOS POLÍTICOS Y AGENDA PRO-POBRES	128
5. ALGUNOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS	135
5.1 Relación sistema de partidos políticos-ciudadanía	135
5.2 Financiamiento estatal para actores políticos	137

5.3 Pluralismo y competencia interpartidaria	139
5.4 Servicio civil, funcionarios y servidores públicos	141
5.5 Sistema electoral	143
6. ACTORES FUNDAMENTALES DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y OBSTÁCULOS	
PARA LA REFORMA	144
6.1 El Estado	144
6.1.1 Entidades subnacionales	144
6.1.2 Poder Ejecutivo	145
6.1.3 Poder Legislativo	146
6.2 Partidos políticos	147
6.3 Organizaciones sociales territoriales	148
6.4 Organizaciones sociales funcionales	149
6.5 Organizaciones obreras, fabriles y campesinas	149
6.6 La Iglesia Católica	150
6.7 Organizaciones no gubernamentales (ONG)	150
6.8 La cooperación internacional	150
7. RECOMENDACIONES	152
7.1 Sistema de partidos	153
7.2 Financiamiento estatal para actores políticos	154
7.3 Pluralismo y competencia interpartidaria	155
7.4 Servicio civil, funcionarios y servidores públicos	155
7.5 Autonomías subnacionales	156
7.6 Sistema electoral	156
7.7 Mecanismos de diálogo permanente	156
7.8 Compromiso de la cooperación internacional	157
BIBLIOGRAFÍA	158
ESTUDIO DE CASO BOLIVIA	
LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR: UNA REFORMA PRO-POBRES EN BOLIVIA	163
1. INTRODUCCIÓN	163
2. SÍNTESIS DE LA REFORMA	164

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

INFORME NACIONAL COLOMBIA

SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE COLOMBIA 185

1. RESUMEN EJECUTIVO	185
2. EL CONTEXTO EN COLOMBIA	189
2.1 El contexto sociopolítico	189
2.1.1 El nuevo orden constitucional de 1991	191
2.2 El sistema político	194
2.3 El contexto socioeconómico	195
2.3.1 Las reformas económicas de los noventa	195
2.3.2 La evolución socioeconómica	197
3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE POBREZA	206
3.1 Los partidos políticos y la agenda pro-pobres	206
3.1.1 El Partido Liberal	206
3.1.2 El Partido Conservador	207
3.1.3 Las fuerzas uribistas	207
3.1.4 El Polo Democrático Alternativo	208
3.2 Las políticas públicas y sus reformas	209
3.2.1 Los planes de desarrollo y la pobreza	210
3.2.2 La descentralización: las transferencias, su creación, evolución y efecto	212
3.2.3 La política de seguridad social	215
3.2.4 La política laboral: las reformas a las prestaciones sociales y su efecto	218
3.2.5 Las reformas a la administración de justicia	222
3.3 Consensos y disensos	225
4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PRO-POBRES	227
4.1 Factores que facilitan la lucha contra la pobreza	227
4.1.1 Los esfuerzos para mejorar la participación política	227

4.1.2 La redefinición de las reglas para la asignación de los recursos públicos: incentivos y desincentivos para la equidad	229
4.1.3 La Corte Constitucional	230
4.2 Obstáculos resultantes del sistema de partidos y el sistema electoral	232
4.2.1 El clientelismo	232
4.2.2 La ausencia de reforma agraria	233
4.2.3 La fragmentación de los partidos y su falta de representatividad	234
4.2.4 La falta de autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo	237
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	239
5.1 Conclusiones	239
5.2 Recomendaciones	241
5.2.1 Las reformas institucionales en la agenda pro-pobres: democracia representativa, espacios de democracia directa y descentralización	241
5.2.2 Construir la nueva sociedad con justicia, paz, equidad y desarrollo humano implica partidos políticos que coordinen amplios movimientos sociales	242
5.2.3 Estrategias para lograr crecimiento económico pro-pobres: un reto a las instituciones políticas, económicas y culturales	243
BIBLIOGRAFÍA	245
ESTUDIO DE CASO COLOMBIA	
MISIÓN PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD	251
1. INTRODUCCIÓN	251
2. IMPORTANCIA	254
3. CARACTERÍSTICAS	255
4. RESULTADOS OBTENIDOS EN ESTE PROCESO	259
5. ACTORES INVOLUCRADOS EN LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DEL MERPD	261
6. LECCIONES APRENDIDAS	263
BIBLIOGRAFÍA	266

INFORME NACIONAL DEL ECUADOR

SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DEL ECUADOR	269
1. RESUMEN EJECUTIVO	269
2. EL CONTEXTO EN EL ECUADOR	271
2.1 El contexto político (1970-2006)	271
2.2 El contexto socioeconómico	275
3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE EL TEMA DE LA POBREZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS	279
3.1 Políticas sociales	279
3.2 Políticas de inclusión	281
3.3 Políticas tributaria, económica y productiva	283
3.3.1 Política tributaria	283
3.3.2 Política económica y productiva	287
3.4 Planificación económica del desarrollo	293
3.5 Políticas de descentralización	296
3.6 Reformas del sistema judicial	299
3.7 Consensos en ocho temas	303
4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA	304
4.1 Obstáculos resultantes del sistema de partidos y otros aspectos del sistema político	304
4.1.1 Un sistema electoral que alienta la fragmentación	304
4.1.2 La desconexión entre partidos políticos y ciudadanía	306
4.1.3 El desempeño de los partidos ecuatorianos como administradores de la cosa pública	306
4.1.4 El régimen presidencialista y la "pugna de poderes"	308
4.1.5 Una práctica política basada más en la confrontación que en la cooperación	310
4.2 Factores que pueden facilitar las reformas pro-pobres	312
4.2.1 Establecimiento de una agenda legislativa consensuada entre los partidos políticos más importantes	312
4.2.2 Un pacto social para promover y vigilar las políticas sociales y de inclusión	312
4.2.3 La promoción de nuevas políticas públicas	314
4.2.4 Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en alianza con la cooperación internacional	314

4.2.5 Establecimiento de “think tanks” para diseñar, ejecutar y monitorear políticas públicas pro-pobres	315
5. RECOMENDACIONES	316
BIBLIOGRAFÍA	319
ESTUDIO DE CASO ECUADOR	
LA LEY DE MATERNIDAD GRATUITA	323
1. INTRODUCCIÓN	323
2. RESUMEN DEL PROCESO DE DISEÑO, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA REFORMA	326
3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES Y FACTORES QUE INTERVINIERON EN LA APROBACIÓN DE LA REFORMA	332
4. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA POLÍTICO Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA	336
BIBLIOGRAFÍA	338
INFORME NACIONAL PERÚ	
SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE PERÚ	341
1. RESUMEN EJECUTIVO	341
2. EL CONTEXTO PERUANO	346
2.1 El contexto político	346
2.2 El contexto socioeconómico	348
3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE POBREZA EN PERÚ	353
3.1 Las políticas más relevantes	355
3.1.1 La política tributaria y fiscal	355
3.1.2 Las políticas sociales y económicas	359
3.1.3 Las políticas de inclusión	367
3.1.4 La reforma del sistema judicial	369
3.1.5 La política laboral	371
3.1.6 La política de descentralización	375
3.2 Consensos y disensos	378

4. EL SISTEMA POLÍTICO, LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA COHESIÓN SOCIAL	381
4.1 Factores dentro del sistema político	381
4.1.1 La renovación orgánica y la refundación programática de los partidos	381
4.1.2 La reforma del sistema electoral y la legislación sobre partidos	384
4.1.3 Los partidos y las elites	388
4.1.4 Los actores en juego	391
4.2 Obstáculos para la implementación de reformas	393
4.2.1 En los partidos políticos	393
4.2.2 En el Poder Legislativo	395
4.2.3 En el Poder Ejecutivo	396
4.2.4 Ausencia de consenso: entre el crecimiento y la agenda a favor de los pobres	397
4.2.5 El juego del poder: las elites y los actores sociales	398
5. RECOMENDACIONES	400
5.1 Fortalecer la capacidad de los partidos para representar a los pobres	401
5.2 Financiar la política y controlar la influencia del dinero en la política	403
5.3 Sistema electoral y representación	403
5.3.1 La reforma del Congreso	403
5.3.2 Las elecciones regionales	404
5.4 Diálogo y reconocimiento como condición del consenso	404
5.5 Transformar los consensos en iniciativas de política pública concreta - construir rutas y mecanismos viables para abordar los disensos	405
5.6 Los medios de comunicación y la política	406
BIBLIOGRAFÍA	412
ESTUDIO DE CASO PERÚ	
EL SEGURO INTEGRAL DE SALUD: UNA HISTORIA POLÍTICA	419
1. INTRODUCCIÓN	419
2. EL MOMENTO POLÍTICO EN EL QUE SE APRUEBA EL SIS Y EL PROCESO DE APROBACIÓN	424
3. LOS ACTORES ALREDEDOR DE LA APROBACIÓN DEL SIS	427
4. LECCIONES PARA POLÍTICAS PRO-POBRES	430
BIBLIOGRAFÍA	435

INFORME NACIONAL VENEZUELA

SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE VENEZUELA	437
1. RESUMEN EJECUTIVO	437
2. EL CONTEXTO VENEZOLANO	443
2.1 El contexto político	443
2.2 El contexto socioeconómico	446
2.3 La pobreza en Venezuela	448
3. EL SISTEMA POLÍTICO Y LOS ESPACIOS PARA LA FORMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	451
3.1 El sistema político electoral: el marco legal	451
3.2 Las relaciones Estado-sociedad	453
4. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE LA POBREZA EN VENEZUELA	457
4.1 ¿Quiénes proponen?	458
4.2 Las políticas más relevantes	459
4.2.1 La política económica	460
4.2.2 Las políticas sociales y de inclusión	462
4.2.3 Las políticas tributaria y fiscal	465
4.2.4 La reforma de los sistemas judiciales	468
4.2.5 La descentralización como reforma a favor de los pobres	469
4.2.6 Las políticas laborales y de seguridad social	471
5. FACTORES DEL SISTEMA POLÍTICO QUE INFLUYEN EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA	475
5.1 Obstáculos del sistema político para la lucha contra la pobreza	479
5.1.1 El clientelismo en la relación Estado-sociedad	479
5.1.2 Una competencia política signada por una dinámica polarizadora	480
5.1.3 Un sistema político desinstitucionalizado	481
5.1.4 La debilidad de los movimientos de base	482
5.1.5 La falta de cohesión política de los actores relevantes	482
5.1.6 La falta de liderazgo y de alcance social de las fuerzas políticas	483
5.1.7 La falta de espacios para el debate público y la articulación social	484
5.1.8 La debilidad organizacional y la concentración del poder afectan la eficacia de las políticas	485
5.2 Factores que facilitan la lucha contra la pobreza	485
5.2.1 Desde el gobierno	485

5.2.2 Otros actores e iniciativas de la sociedad	486
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	487
6.1 La promoción de una cultura de la deliberación	488
6.2 Una agenda de debates construida desde las bases	489
6.3 El desarrollo de valores de ciudadanía	491
6.4 El fortalecimiento de organizaciones de agregación de intereses y contraloría social	491
6.5 Las reformas políticas	493
6.6 El reconocimiento de las diferencias	493
BIBLIOGRAFÍA	499
ESTUDIO DE CASO VENEZUELA	
BANCO DE DESARROLLO DE LA MUJER	513
1. INTRODUCCIÓN	513
2. RESUMEN DEL PROCESO DE APROBACIÓN, DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	518
3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES Y LOS FACTORES QUE INTERVINIERON EN EL PROGRAMA	526
4. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA RELACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO Y LUCHA CONTRA LA POBREZA	529
BIBLIOGRAFÍA	531
Sobre los autores	534

La política y la pobreza en los países andinos

**LOS PARTIDOS ANDINOS Y
LA INCLUSIÓN POLÍTICA**

LOS PARTIDOS ANDINOS Y LA INCLUSIÓN POLÍTICA

CARLOS MELÉNDEZ

El presente artículo discute la capacidad de representación política de los partidos de los países andinos (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) y las medidas implementadas para incluir en sus estructuras y plataformas políticas a grupos sociales indígenas, mujeres y jóvenes. El argumento del presente texto parte del debate sobre los aspectos más formales de la democracia como régimen político y de sus límites ante la situación de pobreza y marginalidad social. En seguida, para comprobar los niveles de representatividad que alcanzan los partidos de estos países, se analiza la participación política de los grupos sociales señalados en la fundación y despliegue de las organizaciones políticas andinas. Finalmente, se discute las implicaciones de ciertas reformas partidarias establecidas para alentar una mayor participación de los sectores políticamente excluidos en estas organizaciones.

1. EXCLUSIÓN POLÍTICA

Una sociedad democrática supone un nivel de autonomía de parte de sus miembros, sobre todo en lo referido a la toma de decisiones (la misma que se expresa en la participación electoral, por ejemplo). Sin embargo, la pobreza puede traer consigo que las personas sufran presiones para ejercer esta autonomía, por lo que resulta insuficiente limitarse a afirmaciones que consideran que la democracia no tiene relación alguna con tales impedimentos socialmente determinados.

Para O'Donnell existe una “dimensión intermedia entre el régimen político y las características socioeconómicas de cada país”: el imperio de la ley. Ello implica que

“cualquiera que sea la ley, ésta debe ser igualitariamente aplicada por las instituciones estatales que corresponda” (Méndez, 2002: 311). Agrega el autor: “Igualitariamente significa que la aplicación administrativa o judicial de las reglas legales es idéntica para casos equivalentes, que se realiza sin tener en cuenta la clase, el estatus o las asimetrías de poder de los participantes en tales procesos, y que se cumple de conformidad con procedimientos preestablecidos y conocidos” (Méndez, 2002). Sin embargo, es evidente que, en el terreno de lo real, para que esos derechos no sean puramente formales, es preciso tomar algunas medidas igualadoras. Ello ha propiciado el reconocimiento de la necesidad de políticas que apunten a generar alguna igualación, de modo que campesinos, indígenas, mujeres y otros actores excluidos, o con débiles vínculos de representación política (entre otros casos de segregación), puedan tener una posibilidad mayor de ejercer sus derechos. Esto se sustenta en el hecho de que las democracias modernas permitan que distintos grupos organizados puedan tener iguales derechos de competir por dirigir el conjunto de instituciones de la comunidad política, es decir, el Estado (Mouffé, 1992).

En este sentido, un logro importante es el reconocimiento de que, aun cuando esas medidas igualitarias son razonablemente adecuadas para grupos altamente organizados o para jurisdicciones con miembros muy numerosos, todavía queda un gran número de situaciones que requieren de medidas aún más específicas para aproximarlas a la igualdad formal. Aunque ello implique una declinación significativa del universalismo de la ley, por cuestiones de igualación formal y sustantiva, se demandó la creación de reglas legales específicamente dirigidas a ciertas categorías sociales. Este es el sustento de las leyes de cuotas y de la promoción de la participación política de sectores sociales excluidos,¹ a través de un Estado con capacidad inclusiva, a pesar de las desigualdades sociales que su estructura económica y social sostengan.

Las medidas de promoción de la representación de sectores históricamente excluidos, especialmente para la región andina, representan una contrapropuesta estatal para disminuir las desigualdades sociales que continuarían reproduciéndose a nivel

¹ No estamos considerando en el estudio las reformas participativas que se han incluido en los recientes cambios constitucionales referidos a la implementación de canales de participación directa como: referendums, iniciativas legislativas, etc. El estudio se centralizará en las reformas aplicadas en torno a instituciones y mecanismos propios de la democracia representativa.

político, si es que no existiese la intervención del estado en la promoción de la igualdad. Al hacerlo, se busca fortalecer los cimientos de la gobernabilidad democrática.

Sin embargo, las reformas políticas a favor de la inclusión podrían ser desbordadas por procesos sociales que no han sido incluidos por el sistema de representación (y ante la situación de postergación económica que atraviesan, a pesar del reciente crecimiento de estas economías), si es que éstas no se ajustan a las demandas por reconocimiento y participación efectiva en las instituciones del Estado.

La crisis de un modelo de gobierno basado en una significativa presencia estatal debilitó la política partidaria asentada en clases sociales y condujo a un modelo económico de ajuste estructural que, a su vez, suponía el declive paulatino de actores sociales tradicionales (sindicatos, gremios). Consecuentemente, y al no ofrecer un sistema alternativo de representación política eficiente, generó un tipo de desafección ciudadana que visibilizó y dio impulso a la emergencia (en muchos casos de manera conflictiva) de “nuevos actores sociales”, asentados ya no en clivajes sociales, sino en reivindicaciones identitarias, como son el género y la etnia. Ello obliga al Estado a impulsar reformas institucionales que canalicen adecuadamente estos cambios y a los partidos, en su calidad de mediadores entre la sociedad civil y el Estado, a dar pasos efectivos para la inclusión de mujeres, grupos indígenas y jóvenes en la vida pública de manera democrática. Como afirma Drude Dahlerup, es común creer que los votantes eligen a sus representantes; sin embargo, si se hace un análisis real, nos daremos cuenta de que quien elige a los representantes son los partidos políticos (incluso en sistemas de listas abiertas) (Dahlerup, 2006).

2. ¿QUIÉNES ESTÁN REPRESENTADOS?

Los estados andinos han emprendido una serie de reformas para incluir una mayor participación de los grupos étnicos y de las mujeres en los espacios de representación política. Estas medidas aparecen como cambios necesarios a nivel político luego de las reformas de ajuste estructural. En el caso de la inclusión de grupos étnicos, las reformas constitucionales que los cinco países andinos implementaron en los últimos años otorgan reconocimiento civil y político a los pueblos indígenas. Bolivia da legalidad a los pueblos indígenas para postular candidatos en todos los procesos

electorales, Colombia asigna escaños parlamentarios para la representación indígena, Perú lo hace en niveles subnacionales, y Ecuador y Venezuela crean circunscripciones territoriales específicas para su representación. Sin embargo, es difícil precisar aún la efectividad de estas reformas ya que, debido a la dificultad por definir el porcentaje de poblaciones indígenas con respecto a la población, no existen estadísticas precisas sobre la representación política que alcanzan (véase cuadro N° 1).

CUADRO N° 1
PAÍSES ANDINOS Y RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS
DE LA POBLACIÓN INDÍGENA

País	Reconocimiento de derechos civiles y políticos de la población indígena	% calculado de población indígena
Bolivia	Reforma constitucional 2004: reconoce al país como multiétnico y pluricultural, garantiza el derecho indígena a sus tierras comunitarias de origen, otorga capacidad para ejercer en sus jurisdicciones la justicia comunitaria. Incluye la existencia de las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas como entes con personalidad jurídica habilitados para postular candidatos en todos los procesos electorales.	63
Colombia	Asamblea Constituyente 1991: reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural, el ejercicio de la autoridad tradicional con facultades para aplicar justicia comunitaria, asignación de escaños parlamentarios de representación indígena.	2
Ecuador	Asamblea Nacional Constituyente 1998: reconocimiento de lo pluricultural y multiétnico, de la propiedad de sus tierras comunitarias, y creación de circunscripciones territoriales indígenas con representación política.	52
Perú	Congreso Constituyente Democrático 1993: otorga el derecho de las personas a tener su propia identidad étnica y cultural, los pueblos indígenas son reconocidos como "comunidades nativas y campesinas"; capacidad de estas comunidades para aplicar el derecho consuetudinario dentro de sus jurisdicciones. Luego se aplicaría una cuota de representación indígena en algunas jurisdicciones electorales para elecciones de gobiernos regionales.	47
Venezuela	Asamblea Nacional Constituyente 1998: reconocimiento de la existencia de pueblos originarios, de sus derechos culturales e idiomas; posibilidad de tener municipios indígenas en sus regiones. Se establecen tres regiones electorales donde se postulan candidatos indígenas de forma directa representando a sus respectivos pueblos y organizaciones.	2

Fuente: Rivero, 2005. Elaboración propia.

En el caso de la promoción de la participación femenina en política, los países andinos han implementado normas que buscan una mayor participación femenina en política, pero que todavía no se traducen efectivamente en niveles de equidad. En la mayoría de casos, existen leyes de cuotas que se aplican en la inscripción de listas parlamentarias. En el caso peruano, la cuota se estableció como no menor al 30%, y se aplicó a nivel parlamentario a partir de las elecciones parlamentarias de 2000. En el caso de Colombia, en 1999 se estableció una ley de cuotas para la representación parlamentaria que en el año 2001 fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema. Sin embargo, se ha establecido una proporción del 30% de mujeres en los cargos de decisión de todos los organismos del Estado. Es el único país andino con una ley de cuotas que se aplica para el Poder Ejecutivo. En Venezuela, en 1997, se aplicó una cuota del 30% para las listas de Senadores y Diputados. Sin embargo, esta norma fue considerada inconstitucional y dejó de ser aplicada. A pesar de ello, en 2004, el Consejo Nacional Electoral de este país pasó una resolución que recomienda a los partidos asegurar la participación de la mujer en las listas electorales en todos los niveles de gobierno. En Bolivia, la ley de cuotas anima una participación femenina del 30% en las listas de candidatos, incluso para las listas de candidatos a la Asamblea Constituyente de 2006. En el Ecuador, el porcentaje exigido para la inscripción de listas parlamentarias ha sido del 45% en las elecciones de octubre de 2006, y se fijará en un 50% para las próximas. En todos los casos que las cuotas están establecidas, existen sanciones por su incumplimiento.

CUADRO N° 2
CUOTAS PARA LA PARTICIPACIÓN FEMENINA EN LISTAS PARLAMENTARIAS

Perú	Exigencia de cuotas de participación en Asambleas	Exigencia de cuotas en las candidaturas (%)	Sanción por incumplimiento de cuotas en candidaturas
Bolivia	Sí	30	No inscripción de la lista si no cumple con el requisito
Colombia	No regulado	No regulado	No regulado
Ecuador	No regulado	45	No inscripción de la lista si no cumple con el requisito
Perú	No regulado	No inferior al 30%	No inscripción de la lista si no cumple con el requisito
Venezuela	No regulado	No regulado	No regulado

Fuente: Zovatto (2006: 86-87)

A pesar de las exigencias establecidas para asegurar una mayor participación femenina en las representaciones nacionales, los resultados en términos de porcentaje de participación no corresponden con las expectativas. Como se muestra en el Cuadro n° 3, con la excepción de Perú, la representación femenina en los últimos legislativos elegidos no supera el 20%.

CUADRO N° 3
REPRESENTACIÓN FEMENINA EN LOS PARLAMENTOS DE LOS PAÍSES ANDINOS

País	Senado	Cámara Baja*
Bolivia (elegido en 2005)	4%	17%
Colombia (elegido en 2006)	12%	8%
Ecuador (elegido en 2002)	--	18%
Perú (elegido en 2006)	--	29%
Venezuela (elegido en 2005)	--	18%

Fuente: Elaboración propia.

* Cámara Baja o Única Cámara en caso de unicameralidad.

Consideramos que estas medidas de regulación estatal son insuficientes, ya que las reformas planteadas no se dirigen directamente a los partidos políticos en sí mismos. Estas organizaciones políticas cumplen con los “requisitos” que imponen las normativas estatales (producto de las reformas), pero no todas implementan medidas de impacto directo en su organización y dinámicas internas. Del mismo modo, hay que considerar que mientras las medidas de inclusión destinadas a grupos étnicos se basan en sistemas de “curules reservadas” (cupos), en el caso de la promoción de la representación femenina se basa en cuotas. Esta distinción es importante, porque mientras que el primer tipo promueve la constitución de partidos indígenas, la segunda promueve prácticas transversales que no se ciñen a clivajes sociales determinados.²

² Para una mayor discusión sobre el tema véase Htun, 2004.

En un estudio reciente, a nivel latinoamericano, Zovatto arriba a conclusiones complementarias. Señala que los avances en la legislación de cuotas rendirán sus frutos “en la medida que estos mecanismos estén acompañados por procesos de cambio capaces de generar un tejido social más equilibrado entre géneros” (Zovatto, 2006: 92). Es por ello que resulta necesario virar la atención hacia las políticas implementadas por los partidos políticos al interior de sus agrupaciones. Las normas aplicadas a nivel nacional han contribuido significativamente a la equidad en la participación política, pero parecen haber alcanzado un techo. Por ello resulta necesario centrar el análisis y avanzar en la intervención dentro de las mismas organizaciones políticas.

En el caso de la participación juvenil, casi no existen regulaciones especiales dirigidas a esta población a nivel de normas estatales en los países andinos. Zovatto señala que, en general, en los países latinoamericanos, este tipo de regulación es omisa a nivel estatal y sólo queda a disposición de lo que consideren las normas partidarias por iniciativa propia. La legislación boliviana hace alguna mención al respecto. Su Ley de Partidos, en el artículo 15, expresa: “Todo partido político, al constituirse, adoptará un Estatuto Orgánico con el siguiente contenido básico: (...) V. Derechos de las organizaciones juveniles que integren el partido” (Zovatto, 2006: 98). Del mismo modo, y recientemente, el gobierno peruano ha promulgado una ley de cuotas juvenil para listas de candidatos a gobiernos locales. El 11 de agosto de 2006 se promulgó la Ley 28869 o Ley del “Concejal Joven” que obliga a las organizaciones políticas a incluir en sus listas de postulantes a las elecciones edilicias a no menos del 20% de jóvenes menores de 29 años. Este marco normativo entra en vigencia a partir del proceso electoral subnacional de noviembre de 2006.

A continuación veremos qué han hecho los partidos políticos andinos para la inclusión de sectores sociales como el indígena, las mujeres y los jóvenes dentro de sus plataformas políticas. La información proviene de una encuesta realizada por el Programa Ágora Democrática a los principales dirigentes nacionales de los principales partidos políticos de cada uno de los países andinos, dentro del marco del Estudio Andino sobre los Partidos Políticos en la Región Andina. Es necesario señalar que, en ese sentido, la información que proporcionaron los entrevistados es producto de percepciones o cálculos que ellos mismos realizaron. Se intentó corroborar la información proporcionada por los mismos (especialmente en el cálculo

de estadísticas partidarias), pero, salvo en el caso peruano y ecuatoriano, no se logró acceder a las fuentes (documentación partidaria interna), para hacerlo. Al momento de realizar el análisis se debe tomar en cuenta la naturaleza de este tipo de información.

2.1 Los partidos andinos y la representación política

Los partidos políticos más antiguos en la región andina son el Partido Conservador y el Partido Liberal, ambos de Colombia. Fundados en el siglo XIX, ambas agrupaciones fueron la expresión política de grupos de poder muy importantes: los masones y la burguesía comerciante en el caso del Liberal; y el gremio cafetero en el caso del Conservador. Los procesos de modernización de nuestras sociedades a lo largo del siglo XX trajeron consigo el creciente rol protagónico de nuevos actores sociales. De ese modo, los partidos que se fueron formando a lo largo del siglo XX dieron expresión política a los sectores sociales emergentes. Obreros organizados en sindicatos, campesinos y elites provincianas figuran entre los grupos sociales que participaron de la fundación de los partidos andinos de mayor edad, como el Partido Aprista Peruano (PAP) de Perú, Acción Democrática y COPEI de Venezuela, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de Bolivia, entre otros.

A partir del inicio de la década del noventa, y luego de diversas reformas de liberalización de la economía, los sistemas partidarios entraron en crisis en casi todos los países andinos. Las reformas neoliberales transformaron la estructura social provocando la exclusión de nuevos sectores. Los partidos políticos se encontraron con sus propias limitaciones y fueron captando cada vez menos el voto ciudadano. Han sido los “outsiders”, o las nuevas alternativas políticas, las que empezaron a sintonizar más eficientemente con las demandas de representación.

Algunos sistemas políticos andinos colapsaron bajo la ausencia de una representación política plural. El sistema peruano fue el primero en caer, en 1992, seguido por el venezolano, en 1998; ambos bajo la emergencia de “outsiders”. En los otros casos, se ha vivido recientes procesos de inestabilidad política producida por un clima de insatisfacción social. Las movilizaciones sociales pusieron en jaque la estabilidad en el Ecuador y en Bolivia; y el viejo y sólido bipartidismo colombiano ha cedido ante la emergencia del liderazgo personal del Presidente Álvaro Uribe.

Los partidos andinos dejaron de incorporar en sus filas y en sus propuestas políticas las demandas de sectores sociales claves para entender las últimas transformaciones. En primer lugar, los grupos indígenas se han constituido en un referente relativamente reciente en la política andina, especialmente en Bolivia y en el Ecuador. Su capacidad de movilización y presión política ha cobrado importancia a partir de la segunda mitad de los noventa, desde entonces acudimos a la formación de propuestas políticas propias de estas poblaciones. En segundo lugar, ha sido el rol creciente de la mujer en la política lo que ha permitido procesos de democratización en tanto acción preferencial para una participación más justa y equitativa en oportunidades políticas.

2.2 Participación de grupos étnicos en la fundación de partidos políticos

De treinta y siete partidos políticos andinos, sólo en ocho se considera que organizaciones étnicas estuvieron presentes en su fundación. La mayoría de ellos fueron formados en la década del noventa, por lo que se entiende que la participación política de estos sectores sociales recién se incluye en propuestas políticas partidarizadas en los últimos años. Es el Movimiento Popular Democrático (MPD) de Ecuador el primer partido que incluyó a organizaciones étnicas (Organizaciones Indígenas del Chimborazo) en su proceso de formación. Cabe indicar que ninguna organización política peruana ni venezolana considera que este tipo de organizaciones fueron partícipes de su fundación. (Véase el Cuadro N° 4).

CUADRO N° 4
PARTIDOS POLÍTICOS ANDINOS QUE CONTARON CON LA PARTICIPACIÓN DE
ORGANIZACIONES ÉTNICAS DURANTE SU FORMACIÓN

Fundación	Partido	País	Organizaciones étnicas que participaron o brindaron apoyo inicial
1978	Movimiento Popular Democrático (MPD)	Ecuador	Organizaciones Indígenas del Chimborazo
1991	Alianza Social Indígena (ASI)	Colombia	Organización Indígena de Colombia (ONIC)
1996	Pachakutik	Ecuador	CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador)
2000	Movimiento Indígena Pachakuti (MIP)	Bolivia	Comunidades Originarias de la Nación Aymara.
2000	Partido Sociedad Patriótica (PSP)	Ecuador	Afroecuatorianos, indígenas y montubios protagonistas del 21 de enero
2003	Unidad Nacional (UN)	Bolivia	Representantes Indígenas Aymaras, Tierras Bajas, Guaranés
2003	Nuevo Partido (NP)	Colombia	Negritudes del Choco
2003	Polo Democrático	Colombia	Sectores de la Alianza Social Indígena. Orconic (Indígenas) Negritudes

Fuente: Elaboración propia.

2.3 La participación femenina y juvenil al interior de los partidos andinos

De acuerdo con las entrevistas realizadas a los propios dirigentes partidarios, en 16 de 37 organizaciones políticas andinas existen, dentro de la estructura orgánica, ramas especialmente destinadas a la participación de la mujer. Es evidente que en todos los partidos la participación femenina existe y es posible señalar su crecimiento; sin embargo, encontramos una tendencia: en las organizaciones más antiguas, esta participación cuenta con mayores niveles de institucionalización, a diferencia de las organizaciones más jóvenes (véase el Cuadro N° 5).

En el caso de las ramas juveniles, la situación es similar. En 17 de 37 organizaciones políticas andinas se han incorporado, dentro de sus estructuras orgánicas, instancias especializadas para la promoción de la participación juvenil. Cabe mencionar que es posible la existencia de este tipo de instancias en todos los partidos políticos, sin embargo, sus dirigentes no manifestaron con precisión la importancia y el nivel de estos espacios dentro de sus organizaciones (véase el Cuadro N° 5). Cabe precisar que, dada la naturaleza del estudio, no se tiene información precisa sobre el funcionamiento cotidiano (y la efectividad) de estas ramas.

CUADRO N° 5
PRESENCIA DE ESTRUCTURAS FEMENINAS Y JUVENILES EN LAS ESTRUCTURAS
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANDINOS

Fundación	Partido	País	Número de ramas femeninas	Número de ramas juveniles
1848	Liberal	Colombia	33 comités femeninos	33 comités juveniles
1849	Conservador	Colombia	4 comités femeninos	27 comités juveniles
1941	Acción Democrática	Venezuela	Secretaría de Acción Femenina	Secretaría Juvenil
1946	COPEI	Venezuela	Frente Femenino Copeyano (hasta nivel municipal)	Juventud Revolucionaria Copeyana (hasta nivel municipal)
1952	Social Cristiano	Ecuador	Frentes femeninos en todas las provincias del país	Frentes juveniles en todas las provincias del país
1956	Acción Popular	Perú	Secretaría de la mujer en el Comité Directivo Nacional	Secretaría de Juventudes en el Comité Directivo Nacional
1964	Democracia Popular	Ecuador	Comités femeninos en todas las provincias del país	Comités juveniles en todas las provincias del país
1966	PPC	Perú	Secretarías de la mujer en cada comité provincial	Secretarías de la juventud en cada comité provincial
1970	Izquierda Democrática	Ecuador	Secretaría nacional de género	Secretaría nacional de la juventud
1979	ADN	Bolivia	327 secretarías de la mujer, una por distrito	Comandos juveniles en cada distrito
1982	PRE	Ecuador	Frentes de mujeres en cada provincia	Frentes de jóvenes en cada provincia
1995	MNI	Perú		89 comités juveniles a nivel nacional
1995	Nueva Fuerza Republicana	Bolivia	1 Secretaría Nacional de Asuntos de Género que se replica en toda la estructura	1 Secretaria Nacional de Juventudes
1996	Pachakutik	Ecuador	Movimiento de mujeres	Dirigentes juveniles en general
1997	MVR	Venezuela	Ramas femeninas en todo el país	Ramas juveniles en todo el país
1999	Movimiento Sin Miedo	Bolivia	9 ramas femeninas departamentales y en cada sección municipal	9 ramas juveniles departamentales y en cada sección municipal
2003	Somos Perú	Perú	60 comités femeninos en el país	50 comités juveniles en el país

Fuente: Elaboración propia.

3. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA DE LOS SECTORES EXCLUIDOS

La existencia de normas u organizaciones que, en teoría, facilitan la participación femenina en estos partidos no es suficiente para garantizar una real participación. Tomando como fuente las encuestas respondidas por los dirigentes nacionales de los partidos consultados, podemos aproximarnos al nivel de representación de mujeres y jóvenes en las dirigencias nacionales y en las actividades de formación que realizan estos partidos. Consideramos que ambos indicadores nos pueden dar una muestra más certera de la participación de estos grupos en la vida cotidiana de sus agrupaciones políticas.

3.1 Mujeres y jóvenes en las dirigencias nacionales

A nivel de participación efectiva de mujeres y jóvenes en las máximas dirigencias nacionales de los 37 partidos políticos andinos estudiados, en 26 se cuenta con estadísticas exactas y/o estimadas sobre el número de mujeres y jóvenes que integran sus dirigencias nacionales. Nuevamente, existe la tendencia de que estos datos sean más precisos en los partidos con mayor antigüedad, a diferencia de los nuevos que, en muchos casos, no alcanzaron las estadísticas respectivas.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, las dirigencias nacionales de los partidos andinos están integradas, en promedio regional, por el 32% de mujeres y por el 22% de menores de 35 años. Son los partidos bolivianos los que presentan una mayor participación femenina; aunque es la Democracia Popular (ahora llamada Unión Demócrata Cristiana), de Ecuador, la que ostenta un porcentaje del 58%. A nivel de participación juvenil, es Nueva Fuerza Republicana (NFR), de Bolivia, la agrupación que muestra mayor participación de este sector en la dirigencia nacional.

CUADRO N° 6
PORCENTAJE DE MUJERES Y JÓVENES EN LAS DIRIGENCIAS NACIONALES
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANDINOS³

Fundación	Partido	País	Mujeres	Jovenes
1848	Liberal	Colombia	30%	10%
1849	Conservador	Colombia	20%	20%
1930	APRA	Perú	25%	35%
1941	Acción Democrática	Venezuela	33%	10%
1942	MNR	Bolivia	40%	15%
1946	COPEI	Venezuela	no indica	no indica
1952	Social Cristiano	Ecuador	40%	30%
1956	Acción Popular	Perú	38%	10%
1964	Democracia Popular	Ecuador	58%	no indica
1966	PPC	Perú	30%	10%
1970	Izquierda Democrática	Ecuador	no indica	no indica
1971	MIR	Bolivia	50%	30%
1978	MPD	Ecuador	12%	35%
1979	ADN	Bolivia	no indica	no indica
1982	PRE	Ecuador	25%	35%
1991	Alianza Social Indígena	Colombia	no indica	no indica
1994	Unión por el Perú	Perú	5%	5%
1995	MNI	Perú	25%	25%
1995	Nueva Fuerza Republicana	Bolivia	50%	50%
1995	MAS	Bolivia	40%	20%
1996	Pachakuti	Ecuador	20%	13%
1997	Patria para Todos	Venezuela	37%	33%
1997	MVR	Venezuela	no indica	no indica
1998	Cambio Radical	Colombia	no indica	no indica
1999	Perú Posible	Perú	16%	8%
1999	Movimiento Sin Miedo	Bolivia	40%	25%
2000	Movimiento Indígena Pachacutik	Bolivia	no indica	no indica
2002	Primero Justicia	Venezuela	40%	40%

³ En el caso de los partidos políticos, los porcentajes de mujeres y jóvenes en las dirigencias nacionales fueron verificados con información de los estatutos partidarios, y del Jurado Nacional de Elecciones, en el caso peruano, y del Tribunal Supremo Electoral, en el caso ecuatoriano.

Fundación	Partido	País	Mujeres	Jovenes
2002	Sociedad Patriótica	Ecuador	no indica	15%
2002	Equipo Colombia	Colombia	no indica	no indica
2003	Unidad Nacional	Bolivia	50%	50%
2003	Nuevo Partido	Colombia	no indica	no indica
2003	Colombia Viva	Colombia	no indica	no indica
2003	Polo Democrático	Colombia	30%	20%
2003	Somos Perú	Perú	25%	10%
2003	Sí Cumple	Perú	33%	16%
2003	FIM	Perú	no indica	no indica

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de los avances evidenciados en los cálculos hechos por los entrevistados, aún es muy poco común ver a una mujer liderar un partido político. En otras palabras, podemos encontrar y verificar un crecimiento de la presencia femenina en los niveles dirigenciales de los países andinos, pero en muy pocos casos la Presidencia o Secretaría General de éstos se encuentra ocupada por una mujer, como se ve en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 7
NÚMERO DE MUJERES QUE LIDERAN PARTIDOS POLÍTICOS EN LA REGIÓN ANDINA

País	Número de partidos políticos registrados	Número de partidos políticos cuya Presidencia o Secretaría General la ocupa una mujer	%
Bolivia	22	1	4.5%
Colombia	61	6	10%
Ecuador	28	0	0%
Perú	27	1	4%
Venezuela	80	No Disponible	–

Fuente: Sample, 2005.

Como se señala líneas arriba, para la designación de candidatos a puestos públicos, en la década del noventa, han empezado a implementarse, en la región, mecanismos de cuotas para garantizar una participación de grupos excluidos –principalmente mujeres– en la oferta electoral de las agrupaciones políticas. De las 37 agrupaciones políticas que forman parte del estudio, casi la mitad (quince) cuenta con normas

internas para promover la participación de mujeres en sus listas al Parlamento. De estas 15 agrupaciones, cabe mencionar que todas las peruanas incluyen normas en sus estatutos que establecen el 30% de la participación femenina en sus listas de candidatos. En Ecuador y Bolivia –los otros dos países donde existe la cuota del 30%– no todas las organizaciones políticas han logrado incorporar e institucionalizar estas normas al interior de sus estructuras. En el Perú, la norma nacional ha logrado incorporarse en las disposiciones internas de las agrupaciones políticas, lo que no sucede en los otros dos países.

En Colombia, la norma de cuota para representación legislativa establecida en 1999 ha sido suspendida pero, como se mencionó, existe una cuota del 30% de participación femenina para cargos ejecutivos. En Venezuela, la cuota establecida en 1998 fue considerada después como inconstitucional (véase el Cuadro N° 7).

Algunos partidos políticos andinos han establecido cuotas internas que superan la establecida en sus respectivas legislaciones nacionales. Son los casos del Movimiento Sin Miedo, el Movimiento al Socialismo y Unidad Nacional –todos de Bolivia– que han establecido un porcentaje del 50% para la participación femenina en sus listas de candidatos a la representación legislativa. El Partido Liberal de Colombia ha adoptado una “cuota voluntaria” del 30% para sus listas de candidatos. En el Perú, el PPC ha fijado una norma de alternancia para la ubicación de candidatos (hombres y mujeres) en el orden de las listas a candidatos al Parlamento.

En el caso de la promoción de la participación juvenil (menores de 35 años), casi no existen normas formales que alienten su participación. Sólo es el caso de tres de las treinta y siete agrupaciones andinas. En algunos pocos casos más (tres), los dirigentes entrevistados indican que “se alienta” la participación juvenil, pero que ello aún no se traduce en mecanismos formales aprobados por el partido. (Véase el Cuadro N° 8)

CUADRO N° 8

MECANISMOS DE CUOTAS INTERNAS PARA LA DESIGNACIÓN DE CANDIDATOS AL PARLAMENTO CON ALCANCES MAYORES A LOS ESTABLECIDOS LEGALMENTE

Fundación	Partido	País	Mujeres		Jóvenes	
			Cuota	Porcentaje	Cuota	Porcentaje
1848	Liberal	Colombia	Sí	30%	Sí	10%
1966	PPC ⁴	Perú	Sí	30%	No	
1995	MAS	Bolivia	Sí	50%	No	
1999	MSM	Bolivia	Sí	50%	No	
2003	UN	Bolivia	Sí	50%	Sí	50%

Fuente: Elaboración propia.

Más allá de las cuotas, no existen mecanismos implementados de manera tan extendida para alentar la participación femenina ni juvenil al interior de los partidos políticos. En muchos casos, se trata de iniciativas particulares y muy parciales. A través de las entrevistas se han registrado prácticas informales y poco precisas, como la promoción de participación femenina y juvenil en los talleres de formación de cuadros.

3.2 Los grupos excluidos en los planes de capacitación de los partidos políticos

Preguntamos a los dirigentes partidarios sobre los temas que deberían fortalecerse en sus planes de capacitación, sólo tres partidos indicaron el tema de género como una necesidad. Son los casos del Partido Liberal (Colombia), el Partido Aprista Peruano (Perú) y el Partido Popular Cristiano (Perú).⁵ En el tema étnico, sólo dos partidos expresaron la necesidad de mejorar sus componentes de capacitación política al respecto. Nuevamente, es el caso del Partido Liberal de Colombia y el MIP de Bolivia. Con respecto al tema de promoción de la participación juvenil en política, sólo la Agrupación Sí Cumple (Perú) señaló esta necesidad.

⁴ Se refiere a la alternancia en la ubicación de hombres y mujeres en las listas de candidatos al Parlamento.

⁵ La pregunta realizada fue la siguiente: "¿Qué temas importantes están ausentes en sus planes de capacitación?"

De acuerdo con las respuestas de los entrevistados, las prioridades en capacitación están centradas en temas de políticas públicas y en la promoción de liderazgos políticos. Existe un gran vacío al abordar, desde los componentes de formación política, los temas de género, etnicidad y promoción de la participación juvenil.

Aunque los temas de género y juventud estén ausentes en la agenda de la capacitación, existe una significativa participación de mujeres y jóvenes en las actividades de este tipo que son promovidas por los partidos políticos. En ese sentido, doce de las treinta y siete agrupaciones cuentan con aproximaciones estadísticas sobre el porcentaje de mujeres y jóvenes que participan de sus actividades de capacitación de cuadros. De acuerdo con estos estimados, casi el 50% del público capacitado es menor a 35 años (el promedio de los doce partidos es 47%) y un 34% (promedio regional) son mujeres. Por otro lado, es el Partido Conservador de Colombia el que busca capacitar a un mayor número de mujeres y el Partido Social Cristiano de Ecuador el que hace lo mismo con los jóvenes.

CUADRO N° 9
PORCENTAJE DE MUJERES Y MENORES DE 35 AÑOS QUE ASISTIERON
A ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN

Fundación	Partido	País	Porcentaje de mujeres	Porcentaje de menores de 35
1849	Conservador	Colombia	60%	60%
1930	APRA	Perú	10%	30%
1941	AD	Venezuela	40%	50%
1952	Partido Social Cristiano	Ecuador	40%	80%
1966	PPC	Perú	25%	25%
1970	Izquierda Democrática	Ecuador	50%	70%
1978	MPD	Ecuador	no indica	70%
1994	Unión por el Perú	Perú	15%	15%
1995	MNI	Perú	20%	50%
1996	Pachakutik	Ecuador	30%	35%
2003	Unidad Nacional	Bolivia	50%	50%
2003	Polo Democrático	Colombia	35%	35%

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

El impacto de la inclusión

Podemos afirmar que existe la tendencia a que los partidos políticos andinos de mayor antigüedad son los que han implementado de manera más eficiente medidas para incorporar en sus plataformas políticas a mujeres y jóvenes. Enfatizamos que se trata de tendencias regionales, aunque podemos encontrar casos nacionales que no necesariamente coinciden con esta línea (Bolivia, por ejemplo). Sin embargo, los partidos más antiguos sean, de alguna manera, los que muestran mayor sensibilidad por democratizar sus estructuras y dirigencias en términos de equidad de género y por promover la participación de nuevas generaciones, aunque ello no siempre se traduzca en la práctica. En el caso de la agenda de los pueblos indígenas, ésta ha sido retomada por agrupaciones políticas jóvenes formadas en los noventa y prácticamente de manera *ad hoc* para levantar políticamente las banderas étnicas. Pachakutik en el Ecuador, MAS y MIP en Bolivia, y Alianza Social Indígena en Colombia, son agrupaciones políticas organizadas en el período post-ajuste estructural que buscan reivindicar las demandas indígenas y su inclusión en la política.

Sin embargo, se resalta la ausencia de propuestas integrales de parte de los partidos políticos andinos para resolver la ausencia de representación de estos sectores. Las medidas implementadas en el tema de género y de juventud parecen obedecer a iniciativas parciales y se limitan a la implementación de cuotas, en la mayoría de los casos, y no alcanzan los objetivos propuestos porque no se plantean como políticas partidarias integrales. En el caso de los partidos “étnicos”, el ensimismamiento en una agenda puntual no les permite abordar políticas de inclusión más integrales. Las normas a nivel nacional tampoco logran atravesar las dinámicas partidarias internas. Esta situación, en general, conduce a la continuación del descontento social que no logra traducir políticamente las demandas emergentes de una sociedad que atraviesa cambios intensos y que exige incorporar a nuevos sectores a la política.

Sin embargo, no queremos dejar de discutir cuál es el aporte de la participación de “excluidos” en los sistemas políticos. En primer lugar, hay que señalar que el nivel actual de participación de la mujer y de los grupos étnicos, especialmente, es, hasta cierto punto, relativamente reciente en la política latinoamericana y, sobre todo, andina; pues los sistemas oligárquicos han dominado la política latinoamericana durante el siglo XX. Uno de los fenómenos históricos recientes en nuestra política

es la emergencia de nuevos actores sociales que tienen que ver con la madurez del movimiento por la equidad de la participación femenina y la relevancia que han adquirido las comunidades étnicas en el contexto post-ajuste estructural. Aunque es prematuro realizar una “evaluación de impacto” de la calidad de su participación política, la noción misma de “representación” implica que todos los sectores sociales de un país puedan alcanzar sus propuestas y buscar solución a sus demandas por igual, sin ningún tipo de límites ni obstáculos. Sistemas representativos (buenos o malos en términos de desempeño, corrupción, etc.) son aquellos que permiten la participación por igual de su población, lo que se ve reflejada en las autoridades electas. En ese sentido, la promoción de la participación de mujeres, indígenas y jóvenes es deseable no sólo por una cuestión de representatividad, sino porque la eliminación de obstáculos y barreras para su participación en igualdad de condiciones resulta ser, en definitiva, un tema de justicia.

De este modo, las políticas y mecanismos de promoción de la participación de los grupos excluidos deben ser evaluados por la capacidad que tienen para hacer de los sistemas políticos más representativos y genuinos reflejos de la pluralidad de la sociedad que representan. Sólo ello permite asegurar que las demandas de estos grupos sociales puedan estar incluidas en las agendas nacionales de una manera directa y legítima. La exclusión política guarda relación con la exclusión social y económica, y es ahí donde resulta necesario afianzar la representación de la pluralidad. No se trata solamente de “dar voz a los sin voz”, sino de encontrar mecanismos para la canalización de los requerimientos de sectores sociales que no son beneficiados por las políticas de gobierno. Consecuentemente, un primer paso es asegurar la representación política legítima, dentro de patrones de equidad, pluralidad e igualdad de condiciones en la competencia política, eliminando las barreras sociales y políticas construidas históricamente.

BIBLIOGRAFÍA

Dahlerup, Drude. 2006. "Political parties as gatekeepers to equal political representation". Ponencia presentada en: Political Parties and Democratization, International Political Science World Congress. Fukuoka, Japan (9-13 de julio de 2006).

Htun, Mala. 2004. "Is Gender like Ethnicity? The political representation of Identity Groups", en: *Perspective on Politics*. September 2004, vol 2. N° 3.

Méndez, Juan. 2002. "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina", en: Méndez, Juan, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comp.), *La ineffectividad de la ley y la exclusión política en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Mouffé, Chantal. 1992. *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*.

Rivero, Wigberto. 2005. "Participación política y empoderamiento indígena en la Región Andina", en: Sample, Kristen y Daniel Zovatto (eds.), *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Lima: IDEA Internacional.

Sample, Kristen. 2005. "La representación política de las mujeres en la Región Andina", en: Sample, Kristen y Daniel Zovatto (eds.), *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Lima: IDEA Internacional.

Zovatto, Daniel (coor). 2006. *Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, IDEA Internacional.