SERIE
CUADERNOS DE
CAPEL

Autores:

Sonia Picado Sotela

Roberto Cuéllar M.

Néstor Colón Berlingeri

Anthony Maingot

Javier Cabreja

Eugenia Zamora

María de los Ángeles Fernández

José Ángel Aquino

Fernando Giraldo

Alfredo Figueroa

Auki Tituaña

Evelyn Villarreal

Mayra Falck

Raúl Leis

Delia Ferreira,

José Thompson

Salvador Romero

55 CUADERNOS DE CAPEL

Participación política e inclusión

Varios autores

IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

IIDH / CAPEL

Asdi
AGENCIA SUECA
DE COOPERACION
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO

Embajada Real de
Dinamarca

REAL EMBAJADA DE NORUEGA

USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

PARTICIPACIÓN POLÍTICA E INCLUSIÓN

SERIE
CUADERNOS DE
CAPEL

PARTICIPACIÓN POLÍTICA E INCLUSIÓN

IIDH-CAPEL
Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro de Asesoría y Promoción Electoral
2010

Primera edición
© IIDH-CAPEL, Costa Rica, 2010

Las opiniones expuestas por los autores en los CUADERNOS DE CAPEL, no reflejan necesariamente los puntos de vista del IIDH/CAPEL.

324

I59-p

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Participación política e inclusión / Instituto Interamericano de Derechos Humanos -- San José, C.R. : IIDH, 2010

350 p. 13X20 cm. (Cuaderno de CAPEL; no. 55)

ISBN 978-9968-611-46-6

1. Derecho electoral 2. Participación política 3. Inclusión social 4. Mujeres en la política 5. Derecho al sufragio

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

Sofía Vincenzi Guilá
José Thompson
Evelyn Fernández
Coordinación académica

Sonia Picado Sotela, Roberto Cuéllar M., Néstor Colón Berlingeri, Anthony Maingot, Javier Cabreja, Eugenia Zamora, María de los Ángeles Fernández, José Ángel Aquino, Fernando Giraldo, Alfredo Figueroa, Auki Tituaña, Evelyn Villarreal, Mayra Falck, Raúl Leis, Delia Ferreira, José Thompson, Salvador Romero
Autores

Marisol Molestina Gaviria
Coordinación editorial, corrección de estilo y diagramación

Producción Editorial de Servicios Especiales -IIDH-
Portada y artes finales

Imprenta y litografía Impresa S.A.
Impresión

Publicación coordinada por Producción Editorial de Servicios Especiales -IIDH-

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail: s.especiales2@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación 11

Mensajes inaugurales
XIV Curso Interamericano de Elecciones y Democracia
Sonia Picado Sotela, Presidenta del IIDH 15
Roberto Cuéllar M., Director Ejecutivo del IIDH 19

Diversidad, inclusión y participación política

La inclusión desde la labor de los organismos electorales:
medidas positivas para enfrentar y combatir la exclusión 23
Néstor J. Colón Berlingeri

El vínculo entre la corrupción y la violencia:
un cuestionamiento del papel de los sistemas electorales 51
Anthony P. Maingot

Sociedad civil y democracia: promoviendo la inclusión
y la participación política 67
Javier Cabreja Polanco

Participación política de la mujer

El nuevo Código Electoral de Costa Rica y la participación
política de la mujer 83
Eugenia Zamora

Inclusión y participación política femenina:
la confusión de los fines con los medios
o la urgencia de expandir las posibilidades 93
María de los Ángeles Fernández-Ramil

Inclusión y participación política de las mujeres 111
José Ángel Aquino

Desafíos derivados de la diversidad étnica para la participación política

Desafíos derivados de la diversidad étnica para la participación política. El caso de los afrodescendientes en Colombia 141
Fernando Giraldo

Desafíos derivados de la diversidad étnica para la participación política..... 151
Alfredo Figueroa Fernández

Ecuador: 30 años del derecho al voto de los analfabetos y 14 años de desafíos electorales de los pueblos y nacionalidades indígenas 161
Auki Tituaña Males

La dimensión de la pobreza y su impacto en las facetas de la participación política

Exclusión social y democracia en Centroamérica 171
Evelyn Villarreal Fernández

¿Pueden los pobres participar en la política?..... 219
Mayra Falck

La dimensión de la pobreza y su impacto en las facetas de la participación política..... 229
Raúl Leis R.

Valor de la educación para una democracia inclusiva..... 263
Mayra Falck

Conclusiones: La ruta hacia la inclusión y el papel de la participación política

Participación política e inclusión. Reflexiones finales..... 283
Delia M. Ferreira Rubio

Una democracia incluyente como imperativo de la vigencia de los derechos humanos 293
José Thompson

Participación e inclusión política en América Latina: una perspectiva desde el retorno a la democracia hasta los inicios del siglo XXI 313
Salvador Romero Ballivián

Reseñas curriculares 341

Presentación

La participación política en América Latina tiende a ser desigual: no toda la ciudadanía de los países latinoamericanos tiene las mismas posibilidades de hacerse oír o, al menos, no en la misma medida, bajo las mismas condiciones. Esta problemática, de larga data y aún hoy en día, de gran vigencia, fue en la que se centraron las discusiones y ponencias del XIV Curso Interamericano de Elecciones y Democracia Participación Política e Inclusión, llevado adelante por el IIDH/CAPEL del 23 al 25 de noviembre de 2009. Esta publicación recoge los aportes de los distintos ponentes, 14 profesores y profesoras, con la intención de llevar a un público mayor lo que recibieron de primera mano las cerca de 90 personas participantes en el curso.

Esta edición de Cuadernos de CAPEL está dividida en siete secciones, ajustadas al programa del XIV Curso Interamericano. Inicia con los mensajes inaugurales de la Presidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Sonia Picado Sotela, y del Director Ejecutivo, Roberto Cuéllar M. En sus palabras de bienvenida, el Director Ejecutivo se refirió a la especial coyuntura en la que tuvo lugar el curso, en la medida que "estamos en medio de un enjambre electoral muy apretado", que es una muestra irrefutable de la madurez de la democracia representativa en el Continente. Por su parte, la Presidenta del IIDH explicó la pertinencia de su eje temático, la que se deriva de un contexto en el que prevalece "la necesidad de luchar por la inclusión en nuestra parte del mundo, si es que aspiramos a dejar de ser la región más desigual en el planeta y si queremos que nuestra democracia sea realmente sólida y conserve su legitimidad".

La segunda sección, correspondiente al primer módulo del curso, *Diversidad, inclusión y participación política, incluye tres ponencias. La inclusión desde la labor de los organismos electorales: medidas positivas para enfrentar y combatir la exclusión* de Néstor Colón Berlingeri, Segundo Vicepresidente de la Comisión Estatal de

Elecciones de Puerto Rico, presenta casos específicos de personas ingresadas en centros de salud, privados de la libertad, personas con discapacidad y participación política de la mujer. En *El vínculo entre la corrupción y la violencia: un cuestionamiento del papel de los sistemas electorales*, de Anthony Maingot (Trinidad y Tobago), Profesor Emérito de Sociología, se hace un análisis de la relación entre la corrupción, la violencia y el desempeño de los organismos electorales a partir del estudio de los casos de Suriname, Jamaica, Trinidad y Tobago, y Haití. Finalmente, Javier Cabreja, consultor internacional en observación nacional de elecciones y participación de la ciudadanía en procesos electorales, plantea en su ponencia *Sociedad civil y democracia: promoviendo la inclusión y la participación política*, "la necesidad existente en la región de ampliar sus procesos de democratización, de forma tal que se pueda responder de manera satisfactoria a las expectativas de los latinoamericanos y caribeños respecto al funcionamiento de su sistema político".

En la tercera sección, *Participación política de la mujer*, Eugenia Zamora, Magistrada Vicepresidenta del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, María de los Ángeles Fernández, Directora Ejecutiva de la Fundación Chile 21, y José Ángel Aquino, Magistrado Titular de la Junta Central Electoral de República Dominicana, ofrecieron distintas perspectivas sobre un tema que convoca a todas las personas y afecta de manera directa a la mitad de la población.

Le sigue la sección *Desafíos derivados de la diversidad étnica para la participación política*, en la que Fernando Giraldo, Director de la Carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Alfredo Figueroa, Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral de México, y Auki Tituaña, Alcalde de Cotacachi, Ecuador, abordan la temática desde los casos de Colombia, México y Ecuador, respectivamente.

La dimensión de la pobreza y su impacto en las facetas de la participación política es la quinta sección, donde Evelyn Villarreal, coordinadora de investigación del Informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible, Programa Estado de la Nación-CONARE, Mayra Falck, profesora e investigadora de la Escuela Agrícola Panamericana (El Zamorano), y Raúl Leis, Secretario

General del Consejo de Educación de Adultos de América Latina CEAAL, analizan las formas en que la población pobre de América Latina puede llegar a participar activa y efectivamente en la vida política de sus países.

La sexta sección la constituye una sola ponencia, *Valor de la educación para una democracia inclusiva*, ofrecida por Mayra Falck a modo de reflexión general y amplia, más allá de las poblaciones específicas a las que se refirieron los tres módulos centrales. En ella aborda "el tema de la educación desde perspectivas que hemos discutido, hablando primero del contexto nacional, de cómo se construyen sociedades de aprendizaje y del conocimiento, cómo se construyen procesos educativos que contribuyen a la democracia, y finalmente, de cómo se correlacionan la democracia, la participación plena, la educación y las políticas públicas".

La décima cuarta edición del Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, concluyó con una recapitulación sobre lo discutido y analizado, en la que fueron destacados elementos de cómo se puede pasar de la teoría a la práctica en la construcción de una cultura política, trazando una ruta hacia la inclusión y resaltando los desafíos en América Latina. Si bien la descentralización ha mejorado la democracia, y más allá de los cambios legales que se han producido, hay que realizar un esfuerzo para aumentar la participación e inclusión política de los actores históricamente marginados: mujeres, grupos étnicos, jóvenes, personas con discapacidad y población en condición de pobreza, entre otros. Así mismo, se destacó la importancia de seguir trabajando y medir el impacto de lo que hacemos, porque si no hay una revisión de los efectos se va a insistir en recetas contraproducentes que provocan descontentos en la ciudadanía. Esta recapitulación se hizo con tres ponencias, a cargo de Delia Ferreira, consultora en temas institucionales de varios organismos internacionales, Salvador Romero, catedrático y consultor internacional, y el suscrito en su condición de Director de CAPEL.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo del IIDH

José Thompson
Director de CAPEL

Mensaje inaugural de la Presidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Sonia Picado Sotela

Es con especial complacencia que me dirijo a este auditorio en ocasión de la apertura de nuevas jornadas académicas, dedicadas a estudiar la relación entre la participación política y la inclusión, con énfasis en la realidad y perspectivas de nuestra América Latina.

Permítanme iniciar resaltando la angustiante vigencia de la necesidad de luchar por la inclusión en nuestra parte del mundo, si es que aspiramos a dejar de ser la región más desigual en el planeta y si queremos que nuestra democracia sea realmente sólida y conserve su legitimidad.

Tenemos motivos de legítimo orgullo en haber recuperado la democracia latinoamericana de la manera que lo hemos hecho en los últimos veinticinco años, pero también debemos reconocer sus crónicas insuficiencias y las fisuras que amenazan su integridad. Y en este campo, enfocar las dimensiones y múltiples facetas de la exclusión.

Por mucho tiempo, la Política latinoamericana tuvo un eje masculinista, metropolitano, criollo y católico, claramente notorio cuando comparamos la diversidad de nuestros electores con la relativa homogeneidad de los elegidos. El Poder ha sido reacio a cambiar esta cara, aunque debemos considerar progresos significativos en años recientes.

Una verdadera democratización de nuestras sociedades incluye, ciertamente, la participación electoral abierta a todos y a todas, pero tiene que extenderse al derecho de ser elegido.

Las mujeres hemos tenido que conformarnos por largas décadas con que nos pidieran que el tiempo naturalmente estableciera algún nivel de igualdad entre hombres y mujeres en los cargos de representación. Por más controversia que haya al respecto, ha sido por medio de la aplicación de las cuotas o acciones afirmativas que países como Argentina o Costa Rica han cambiado significativamente el número de mujeres en el Poder Legislativo.

Otros países han ensayado la aplicación de acciones afirmativas o formas particulares de representación para poblaciones subrepresentadas o excluidas: afroamericanos, indígenas y aun los nacionales en el exterior han sido objeto de este tipo de acciones en varios países latinoamericanos.

Lo anterior demuestra que hay preocupaciones válidas acerca de la superación de la inequidad y la exclusión en el terreno de la representación política, quizá la más notoria cuando pensamos en las facetas de la participación política.

Pero lo anterior no significa que la exclusión se haya superado, ni mucho menos, ni siquiera en su faceta de la representación política. Esta es una tarea vigente, dadas las disparidades entre países y entre regiones: mujeres, nuestra rica diversidad étnica y cultural, las poblaciones en pobreza, las personas con discapacidad, tenemos que seguir planteando y replanteando la necesidad de que los derechos a elegir y ser elegidos nos sean plenamente respetados y que exista una plataforma mínima de oportunidades iguales, que reconozca las diferencias de hecho y que busque corregirlas o atenuarlas.

Debemos también, en el contexto de los trabajos que hoy han iniciado con este Curso, preguntarnos si la participación política es una vía para superar la exclusión.

Tengo la convicción personal que hay importantes avances hacia la inclusión por medio de la presencia activa en la política. En primer lugar, la participación política ayuda a romper el muro de invisibilidad con que pretende ocultarse la diversidad y negarse la exclusión. Además, la participación política permite

articular plataformas de demandas de una manera más concreta que la simple asociación en la lucha por el reconocimiento de derechos. Finalmente, la participación política suele generar liderazgos cuya acción luego puede trascender de la arena de la contienda política a la reivindicativa, de más amplio alcance.

Espero con estas rápidas reflexiones dejar algún material para los debates de estos días: la participación política por sí sola no terminará con todas las formas de exclusión, pero su ejercicio supone un complejo de derechos que permite visibilidad, articulación y liderazgo, elementos necesarios para tejer la ruta para una progresiva inclusión.

Estoy segura que en cada uno de los sectores de los que ustedes provienen surgirán también ideas e iniciativas para hacer que las elecciones, los partidos políticos, el enfoque de los medios o el análisis de la academia asuman seriamente las dimensiones de la exclusión y construyan puentes en la ruta por la inclusión.

Es un tema de realidad, pero sobre todo, es un tema de justicia.

Mensaje del Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Roberto Cuéllar M.

Siempre que inauguramos este curso bianual en el IIDH y CAPEL, hacemos referencia a los procesos electorales que dan cuerpo al calendario oficial y que con regularidad tienen lugar en las Américas. Hoy, cerca del final de 2009, estamos en medio de un enjambre electoral muy apretado que se inició en Uruguay y que concluirá precisamente en Costa Rica en febrero de 2010, antes de proseguir con más comicios en América del Sur y el Caribe.

En este complejo marco de actividades electorales hay variedad de procesos, desde la clásica democracia electoral uruguaya, que irá a segunda vuelta el próximo 29 de noviembre con su respetada y sempiterna forma de elegir a las autoridades; hasta Bolivia y Chile, que reflejan un cuadro de variables y de experimentos de cambio en medio de campañas competitivas y de prácticas constitucionales muy novedosas.

Hace 25 años cuando menos, la democracia renació en tierras latinoamericanas por la urgencia y necesidad de terminar con el caos y las grotescas violaciones a los derechos humanos en numerosos países. Resurgió por medio de elecciones limpias y auténticas. Ahora tenemos muchos ejercicios comiciales de variados tipos, y la mejor garantía de preservar la democracia son los cuerpos electorales independientes. Pero también hay regresiones, como ha acontecido en Honduras desde el 28 de junio pasado. En este sentido crítico, desde hace más de diez años, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte IDH se han pronunciado sobre la autenticidad de las elecciones, señalando las contradicciones existentes, que

limitan el ejercicio de los derechos políticos en los procesos electorales.

Hoy inauguramos el XIV Curso que CAPEL, nuestro departamento electoral, ha enfocado oportunamente hacia el estudio de los derechos de participación política y ciudadana desde la dimensión de la exclusión, la desigualdad y la pobreza en las Américas. Lo hace con la pertinencia del enfoque académico que se abre ante la preocupante invisibilidad de los derechos de más de 200 millones de personas en la política democrática de toda la región que sufren del oprobio de la extrema pobreza.

En ese urgente sentido, la pobreza y el ineludible cuestionamiento de la igualdad están en la agenda política solo cuando se avecinan procesos electorales. Desde sus orientaciones particulares, las entidades partidarias proponen distintos abordajes y soluciones. Algunas proponen políticas públicas enfocándolas desde la dimensión económica; algunas apelan a la solidaridad y otras a la racionalidad para superar tan dramática situación. Muy pocas se cumplen y los derechos de los extremadamente pobres siempre quedan a la deriva y difusos en la agenda política.

Basta ahora decir que décadas de esfuerzos sostenidos se han traducido en resultados a menudo muy magros, especialmente si consideramos la dimensión política del problema de la desigualdad. Sin embargo, entre la pobreza, los derechos humanos y la desigualdad existen relaciones complejas y de diversa índole que comprometen gravemente la dignidad humana. La libertad, las posibilidades de elección y el desarrollo personal están vedados a muchas personas, que están, además, excluidas de la vida política.

Los derechos humanos y los derechos políticos que predicamos son universales, por lo que en consecuencia se dice que todas las personas son sus titulares porque son consustanciales a la condición humana.

La desigualdad, como fenómeno persistente entre más de 200 millones de personas en América Latina y el Caribe, contradice esos principios. ¿Están en condiciones de votar los indigentes?

¿En qué condiciones lo hacen? Este enfoque de derechos es más que un tema económico. La falta de ejercicio de derechos políticos y electorales no es culpa de los pobres, es solo una coartada alevosa para colocarlos en el plano individual, sin atender las causas estructurales ni la dimensión colectiva que pone en entredicho a la efectividad y realización de los derechos políticos en nuestras democracias.

Más de uno de cada tres latinoamericanos es pobre y no por su escogencia. Uno de cada cuatro jóvenes, mujeres especialmente, están fuera del sistema educativo. ¿Cuántos jóvenes, hombres y mujeres, indígenas y afrodescendientes, no tienen documento de identidad para votar? ¿Cuántos no tienen siquiera una inscripción civil que dé cuerpo a su derecho a la identidad y a la personalidad jurídica? ¿De cuánta legitimidad goza una democracia que, por más de predicar la igualdad como uno de sus pilares, mantiene sistemáticamente excluidos o apenas marginalmente incluidos a millones de personas con discapacidad y a poblaciones en condición de pobreza?

A veces resulta muy complicado y difícil encontrar gente que convoque simpatías en la vida política de la región. Somos una sociedad llena de emociones contenidas y de prejuicios atávicos. Pero lo que ha sucedido con los líderes en Bolivia y en Brasil nos vuelve optimistas ante la miseria humana. Es difícil no emocionarse con la epopeya presidencial de Lula da Silva, el más universal de los brasileños, quien solo cursó la escuela primaria. Es difícil no simpatizar con quien luego de salir de su paupérrima región del nordeste brasileño hacia São Paulo, hizo un curso de mecánica para tornero, costeándolo con la venta de helados y lustrando botas en las calles. Antes de llegar a la presidencia, fundó el Partido de los Trabajadores, demostrando con convicción y lucidez el empeño de los pobres por transformar la democracia.

El IIDH tiene ya varios años de dedicar esfuerzos a la promoción de los derechos humanos como mecanismo para promover la inclusión. Entre 2007 y hasta hoy, hemos priorizado el examen de la realización de los derechos políticos desde la

dimensión política de la pobreza. Por ello, en este XIV Curso celebramos especialmente que estas jornadas nos permitan ahondar la reflexión acerca de los vínculos entre el ejercicio efectivo de la participación política, ese conjunto de derechos que hace a la esencia de nuestro Centro de Asesoría y Promoción Electoral, y la inclusión, como imperativo de los derechos humanos y factor legitimante de las democracias.

Las luchas por la democracia de hoy son ajustadas al nuevo tiempo y gentes como Lula da Silva inspiran la reflexión crítica y profunda en esta XIV edición del Curso Interamericano de Elecciones y Democracia.

La inclusión desde la labor de los organismos electorales: medidas positivas para enfrentar y combatir la exclusión

(Casos específicos de personas ingresadas en centros de salud, privados de la libertad, personas con discapacidad y participación política de la mujer)

*Néstor J. Colón Berlingeri**

Nos exige la temática de hoy que reflexionemos sobre los elementos que deben incluirse en las nociones de participación política, diversidad e inclusión. Me corresponde abordar específicamente la temática presentando el punto de vista de la inclusión desde la labor de los organismos electorales, en especial el caso de Puerto Rico.

Veremos qué medidas positivas se han tomado para eliminar la exclusión y fomentar la participación electoral y política en los casos específicos de personas ingresadas en centros de salud, privadas de libertad, personas con discapacidad y la participación de la mujer. También evaluaremos si estos factores de exclusión afectan principalmente a personas en condición de pobreza.

En Puerto Rico, al igual que en las otras Antillas mayores y otros países caribeños, la herencia derivada del dominio colonial del pasado y el presente han permeado mucho en las determinaciones que se han tomado en relación con este tema.

A los fines de analizar el desarrollo de las iniciativas positivas, a través de la ley o de forma administrativa, que los organis-

* Segundo Vicepresidente de la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico.

mos electorales y en específico la Comisión Estatal de Elecciones (CEE) de Puerto Rico, han tomado para enfrentar y combatir la exclusión, haremos referencia a ciertos eventos históricos del proceso electoral puertorriqueño. Por lo tanto, para dar cierto orden cronológico a nuestra presentación veremos cómo se ha dado el desarrollo de la inclusión de los siguientes sectores de la población:

- las mujeres,
- las personas con discapacidad, en especial su derecho al voto de forma independiente y secreto,
- los confinados (privados de la libertad),
- los electores en hospitales y los electores encamados en su hogar.

Además, trataremos de analizar dentro de las posibilidades y limitaciones estadísticas que explicaremos, si la participación de las personas en condición de pobreza se ve afectada en mayor o menor grado que la del resto de la población. Si el tiempo nos lo permite podremos cubrir también el caso del proceso de inclusión de los jóvenes, los electores ausentes y los electores que reclaman su inclusión bajo el alegato de que han sido excluidos por error administrativo del organismo electoral.

Veamos brevemente un recuento histórico de la exclusión e inclusión de los distintos actores actuales en el proceso electoral de Puerto Rico:

Mujeres

En el caso de las mujeres se da el siguiente desarrollo:

- 1929. Se concede por ley a las mujeres el derecho al voto. No obstante, solamente podían votar aquellas que supieran leer y escribir.
- 1932. Las mujeres votan por primera vez en Puerto Rico, en las elecciones generales de este año.
- Ese mismo año se elige la primera mujer legisladora estatal en Puerto Rico y en Hispanoamérica: María Luisa Arcelay.

- 1935. Se dispuso en el Código Electoral lo relativo al sufragio universal.
- 1936. Se establece el sufragio universal, el sistema de colegio cerrado. También se elimina el requisito de saber leer y escribir.
- 1947. Se elige la primera mujer alcaldesa (Hon. Felisa Rincón de Gautier, San Juan, designada Mujer de las Américas en 1954, entre otros grandes reconocimientos que recibió en su larga trayectoria política. Fue reelecta en 6 ocasiones consecutivas.
- 2000. Se elige en P.R. la primera mujer Gobernadora (Sila María Calderón).

Personas con discapacidad (con impedimentos, según se con oce en Puerto Rico):

En el caso de las personas con discapacidad destacamos los siguientes eventos que han facilitado su inclusión en el proceso electoral:

- 1906. Bajo la Sección 62 de la primera Ley Electoral que reglamenta los aspectos de la inscripción, juntas de elecciones, colegios electorales y el escrutinio, se dispone el voto público de los electores que declaraban que por imposibilidad física o por no saber leer y escribir el inglés o el español, no podían marcar su papeleta. Estos electores podían votar de forma pública utilizando la ayuda del inspector de colegio que escogieran.
- 1977. Se enmienda la ley para disponer que las personas con impedimentos pudieran seleccionar a la persona que, salvaguardando el voto secreto, les acompañara dentro de la caseta para asistirles en el proceso de votación, sea esta persona funcionaria de colegio o no.
- 1984. Se crea por Resolución de la CEE el Colegio de Fácil Acceso (CFA) en cada Unidad Electoral (UE) y se reglamenta la disponibilidad de las facilidades de estacionamiento para

personas con impedimentos (R.20, R.EG). Los detalles de este procedimiento se presentan en el punto número 7.

- 1985. Se adquiere y prepara la primera Unidad Móvil para la inscripción de electores en lugares remotos o con dificultad para llegar a las Juntas de Inscripción Permanentes (JIP).
- 1992. Se reglamenta la disponibilidad de una caseta con dimensiones especiales en cada colegio electoral, para personas con impedimentos (1 de 4: R.25 del R.EG). También:
  - se desarrolla la primera plantilla para personas ciegas (sin Braille. Propulsada por el elector ciego y juez Pedro Sálamo) (R. 42-R.EG),
  - se dispone proveer la accesibilidad a facilidades sanitarias para personas con impedimentos durante el evento.
- 2003. Con la aprobación de la Ley Federal Help America Vote Act del 2002 en los Estados Unidos de América, conocida por sus siglas como Ley HAVA. Se crea en la CEE un Comité Amplio Asesor para desarrollar el Plan de Acción que requiere esta Ley, constituido entre otros por representantes de agencias de gobierno, organizaciones cívicas y privadas tales como:
  - Oficina del Procurador de Personas con Impedimentos,
  - Oficina del Procurador de la Mujer,
  - Procuradora de Personas de Edad Avanzada,
  - Procurador de Asuntos del Veterano,
  - Procurador del Paciente,
  - Comité de Familiares y Amigos de Confinados,
  - Federación Nacional de Ciegos,
  - Asociación de Veteranos Ciegos,
  - Asociación de Centros de Vida Independiente,
  - Consejo Estatal de Vida Independiente,
  - Departamento de Educación,

- Comisión de Derechos Civiles,
- Programa de Asistencia Tecnológica de la UPR (PRAT),
- Sociedad de Educación y Rehabilitación (SER),
- Capitolio para Todos,
- Autoridad Metropolitana de Autobuses,
- Guardia Nacional de Puerto Rico.

Con la participación activa de este Comité se desarrollan las siguientes iniciativas encaminadas a mejorar la accesibilidad del proceso electoral, en particular a las personas con impedimentos. Las mismas están encaminadas a garantizar el voto de forma independiente y secreta a estas personas, al igual que al resto de la población:

- Se elabora e implementa un Plan de Acción Afirmativa.
- Se adquieren otras tres unidades móviles para ampliar el servicio de transacciones electorales a las personas con impedimentos, en centros de cuidado de personas adultas, lugares remotos, escuelas, universidades y centros comerciales.

- 2004. Se implementan otra serie de iniciativas encaminadas a mejorar la accesibilidad de las personas con discapacidad (impedimentos) al proceso electoral:
  - Se provee a los CFA y a las Juntas de Unidad (JUE) de lupas especiales y rampas "portables", para eliminar barreras arquitectónicas el día del evento.
  - Se desarrolla un programa para la certificación de los CFA por la Comisiones Locales de Elecciones (CLE). Estos a su vez son verificados por la CEE y la Oficina del Procurador de Personas con Impedimentos (OPPI). Se prohíbe los cambios de localización de los CFA sin la aprobación de la CEE.
  - Se desarrolla un libro de instrucciones sobre las formas de votar y las listas de los candidatos en letra agrandada y en Braille, para acompañar las plantillas en Braille.

- Se actualiza o moderniza el Sistema de Información Electoral por teléfono con accesibilidad TTY para personas oyentes y para personas sordas.
- Se desarrolla una serie de carteles de orientación especial, en letra agrandada y lenguaje de señas.
- Se incluye como política pública de la CEE el lenguaje de señas o *close caption* en todos los avisos o anuncios de la Comisión en la televisión.
- Se amplía el desarrollo de orientaciones y adistramientos a grupos de interés sobre las alternativas disponibles para ejercer su derecho al voto las personas con discapacidad.
- Se provee a las bibliotecas públicas y universitarias, especialmente a las que atienden personas con impedimentos; copias de las plantillas, libros de instrucciones y papeletas modelo, previo a cada elección.

- 2008. Durante las elecciones generales de este año se lleva a cabo el Proyecto Piloto de Voto por Teléfono desde el CFA del centro de votación más cercano a la JIP, en cada uno de los 110 precintos electorales en que se divide la Isla. Este sistema estuvo disponible para electores con impedimentos en general y electores ciegos en particular.
  - Se implementó un Programa de Educación Especial para certificar a los funcionarios electorales a cargo de los CFA (voluntarios de los partidos políticos) y para los coordinadores de UE.

Privados de la libertad (confinados):

- 1980. El voto de los confinados (privados de la libertad) se instituye en Puerto Rico mediante una decisión de la Junta Revisora Electoral del 18 de enero del 1980. Esta decisión fue en respuesta a una reclamación interpuesta ante el Tribunal Electoral por un grupo de confinados que reclamaron su derecho al voto, alegando que éste no estaba prohibido en la Constitución ni en el Código Electoral de 1974, por lo que se

les estaba ocasionando un daño irreparable e imponiéndoles un castigo adicional injustificado.

- En 1984 se incorpora en el Artículo 5.035 de la Ley Electoral, el cual dispone las categorías de personas con derecho al voto ausente, un inciso (h) estableciendo la categoría de voto ausente para los confinados en instituciones penales.

Electores en hospitales y encamados en su hogar

- 2004. En las elecciones generales de este año, la CEE por reglamentación establece los procedimientos especiales para el voto en hospitales y para electores que se encuentren encamados en el domicilio.

Antes de ver el efecto y algunas estadísticas sobre la participación de los grupos antes mencionados, haré referencia a algunas otras instancias históricas que han afectado la exclusión o inclusión de los ciudadanos en el proceso electoral:

- 1974. Se dispone en el Código Electoral la asignación de los electores a centros de votación lo más cercanos a su domicilio electoral (residencia). También el artículo 3.027 establece un crédito para la transportación de electores a través de los partidos políticos participantes en la contienda. A estos fines, se distribuye la cantidad de $1,200,000 en forma proporcional entre los partidos políticos para la contratación exclusiva de transportistas. Estos fondos son reglamentados y controlados a través del Departamento de Hacienda.
- 1983. Se establecen por ley las JIP, por lo menos una en cada municipio. Este evento viene a facilitar el proceso de inclusión de todos los electores y en especial a las personas con algún tipo de discapacidad.
- 1988. Se establece por decisión del Tribunal el procedimiento especial para permitir el voto (provisional), conocido como electores añadidos a mano; éste da margen a la creación del procedimiento especial y del Colegio Especial de Añadidos a Mano (AAM).

- 1997. El Tribunal Supremo decide que se tiene que permitir votar y adjudicar el voto a ciudadanos de Puerto Rico, aunque no ostenten la ciudadanía de los EUA, (caso Miriam J. Ramírez de Ferrer vs. Juan Mari Bras, 144 DPR 141, 1997).
- 2004. Se presenta un Informe de la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL) que indica que un 48.2% de la población de Puerto Rico se encuentra bajo los parámetros de pobreza que se aplican en los EUA. No obstante, se hace constar también en el informe que con el indicador de $2 por día que se utiliza en los otros países de Latinoamérica y el Caribe, el índice sería de un 11%.

Veamos ahora algunas estadísticas interesantes sobre la participación de los grupos antes mencionados (todas las tablas son de elaboración propia con datos de la Comisión Estatal de Elecciones):

1. Participación de mujeres vs. hombres

La Tabla 1 presenta los índices de inscripción y participación en la votación durante los últimas tres elecciones generales. Obsérvese que según ha ido bajando el porcentaje de inscripción general, también se observa una reducción en el porcentaje de participación.

La Tabla 2 presenta la segregación de las estadísticas de la tabla anterior, por género. En la misma se observa cómo la mayoría numérica de la mujer en la población general se manifiesta también en el porcentaje de inscripción en el padrón electoral y en la participación en la votación. También se observa la tendencia de descenso en la participación de ambos grupos y en los dos renglones.

La Tabla 3 presenta la participación política de la mujer en relación con la cantidad y porcentaje de mujeres electas en la últimas tres elecciones generales. En esta tabla se presentan los datos para todas las candidaturas disponibles.

La Tabla 4 presenta las estadísticas de la proporción de participación política de la mujer en las candidaturas de

legisladoras a nivel general (estatal y municipal) y la segregación a nivel estatal.

Tabla 1. Participación de la población general

Año E.G.	Población 18 años o más(julio)	Inscritos	%	Votaron	% Participación
2000	2,725,085	2,447,032	90.0	2,022,276	82.6
2004	2,849,979	2,446,899	85.8	1,999,597	81.9
2008	2,971,764	2,458,036	82.7	1,946,463	79.2

Tabla 2. Segregación de la inscripción y participación por género

Año E.G.	Población 18 años o más (julio)	Población por Género	% del Total	Votaron	% Votación del Total	% Votación del género
2000	2,725,085	M-1,445,994	53.1	1,090,420	40.0	75.4
		H-1,279,091	46.9	931,708	34.2	72.8
2004	2,849,979	M-1,512,193	53.1	1,084,153	38.0	71.7
		H-1,337,766	46.9	915,330	32.1	68.4
2008	2,971,764	M-1,576,368	53.1	1,057,905	35.6	67.1
		H-1,395,396	46.9	888,558	29.9	63.7

Tabla 3. Mujeres electas en: 2000, 2004 y 2008

Año	Total puestos disponibles	Mujeres electas	%
2000	1217	304	24.98
2004	1217	353	29.0
2008	1217	359	29.49

Tabla 4. Mujeres electas legisladoras: 2000, 2004 y 2008

Año	Total puestos de legislador estatal y municipal	Mujeres electas	%	Total de puestos legislatura estatal	Mujeres electas	%
2000	1137	302	26.56	78	15	19.23
2004	1137	354	31.13	78	15	19.23
2008	1137	354	31.13	78	23	29.48

Según información estadística de un estudio del 2007 de la CEPAL, entre los 19 países estudiados el porcentaje de mujeres en los parlamentos nacionales fue entre un 5.6% en Santa Lucía hasta un 36% en Cuba. La mayoría de los países se mantenía por debajo de la meta de la cuota de un 30%, acordada entre los gobiernos participantes.

En el caso de Puerto Rico, en el 2008 el porcentaje de participación a nivel de la Legislatura Estatal, equivalente al concepto de parlamento nacional del estudio, alcanzó un 29.48%, muy cercano al 30% arriba mencionado.

2. Privados de la libertad (confinados)

Como indicamos al principio, el derecho a votar de las personas privadas de la libertad (confinados) en Puerto Rico, se da como consecuencia de una Resolución de la Junta Revisora Electoral en 1980. Esta decisión responde a una reclamación hecha por un grupo de confinados; desde ese momento están votando los confinados (sumariados y sentenciados) a los que les interesa participar.

Estos electores ejercen su derecho al voto mediante un procedimiento y modalidad especial de voto ausente de su mesa de votación, denominado Voto Adelantado. Su votación se lleva a cabo el viernes previo al martes en que se celebra la elección general. Esta determinación está basada en criterios tales como: evitar afectar el periodo de visitas de los familiares de los confinados durante el fin de semana; contar con suficientes funcionarios dispuestos y capacitados para llevar a cabo este proceso y con el tiempo necesario para la transportación de los materiales electorales de regreso a la Comisión, para llevar a cabo los procedimientos administrativos necesarios para su adjudicación a partir de las 3:00 p.m. del día del evento, junto con el Voto Ausente recibido.

En este punto interesa señalar que esta disposición incluye también a electores sentenciados por tribunales en Puerto Rico, de la jurisdicción estatal o federal, aunque el elector se

encuentre cumpliendo su sentencia fuera de Puerto Rico. En estos casos el elector tiene derecho a solicitar Voto Ausente y ejercer su derecho mediante el mecanismo de voto por correo, igual al que se utiliza para el voto de las otras categorías de electores en el exterior, de acuerdo al artículo 5.035 de la Ley, antes mencionado.

Si un elector confinado es excarcelado previo a la votación en las instituciones penales, tiene la opción de votar el día de la elección general. A estos fines, tendrá que presentarse ante la Comisión Local de su precinto y presentar la Orden de Excarcelación. Si la orden es previa a la fecha en que se votó en la cárcel, la Comisión Local podrá entonces autorizar al elector a votar, pero sólo mediante el Procedimiento Especial de Añadido a Mano. Este elector, al presentarse en la mesa del colegio especial de AAM de su precinto y UE, tiene que entregar la tarjeta de autorización de la CLE, así como copia de la Orden de Excarcelación y su tarjeta de identificación electoral (TIE), entre los documentos que se requieren para el proceso de la investigación que realizará Junta Administrativa de Voto Ausente (JAVA) antes de adjudicar o rechazar el voto.

Estadísticas

Veamos y analicemos ahora las estadísticas de participación de estos electores en las últimas (tres) elecciones generales:

La Tabla 5, presenta la participación de la población de electores privados de la libertad en cuanto al proceso de solicitud del voto (o inscripción) y la participación eventual en el proceso. Advertimos que el renglón de “votaron”, presenta ciertas dificultades para su interpretación debido a la inclusión dentro del mismo de los electores AAM validados. Esto no ocurre al azar sino que de manera intencional, como mecanismo para proteger el voto secreto de los electores.

Por otro lado, es importante tomar en consideración que no toda la población de los confinados tiene derecho a inscribirse y a votar, ya que habría que descontar la cantidad de confinados

que no son ciudadanos de Puerto Rico o de los EUA, dato con el que no contamos en estos momentos. Por lo tanto el porcentaje de participación real podría ser mayor.

Tabla 5.Participación de electores privados de la libertad (confinados)

Grupo	Año	Población	Solicitudes	% solicitaron	Votaron	% participación
Privados de la libertad (confinados)	2000	18,532	10,467	56	6,203*	(59.26)
	2004	18,708	10,100	54	12,750*	68.10
	2008	16.775	10,692	64	12,061*	71.89

Solo electores AAM validados.
*Incluye los que votaron regularmente y los AAM aceptados como válidos.

3. Personas con discapacidad (personas con impedimentos)

a. Disposiciones legales y reglamentarias

A los fines de analizar las medidas que se han tomado en Puerto Rico para atender a los electores con discapacidad tenemos la obligación de reconocer y referirlos al excelente trabajo realizado por Rodolfo González Rissotto, publicado por CAPEL en el Cuaderno Número 47 en el 2002: "Las personas con discapacidad y el acceso a los procesos electorales en América".

A los fines de interpretar la importancia y el impacto de estas medidas en Puerto Rico debemos señalar que las estadísticas del Censo Federal del 2000 estiman que en Puerto Rico existen 934,674 personas con impedimentos, es decir, un 26.8 por ciento de la población tiene algún tipo de impedimento, físico, sensorial, mental o de cuidado propio.

Según los grupos de personas ciegas se estima que existen alrededor de 150,000 personas ciegas o con problemas de visión en Puerto Rico. Igualmente, las asociaciones de personas sordas

estiman entre 150,000 y 180,000 las personas sordas o con problemas de audición.

Veamos ahora algunas de las iniciativas que consideramos más importantes para la inclusión de las personas con discapacidad:

Colegio de Fácil Acceso

El CFA no es un colegio exclusivo de electores con discapacidad. Esto sería un sistema de segregación que afectaría la dignidad del elector y sobre todo la identificación del voto, al menos a nivel de grupo, lo que es contrario a los principios democráticos del voto secreto. El CFA es uno donde además de los electores regulares se asignan los electores con discapacidad que así lo solicitan previamente al día del evento, a través del procedimiento establecido. Esto a los fines de poderles garantizar las mejores facilidades disponibles en cuanto a la accesibilidad, en especial para las personas con dificultades para caminar o subir escaleras, ya que este colegio tiene que ubicarse en un área totalmente libre de barreras para este tipo de electores. También permite hacer una distribución más efectiva de los recursos y la disponibilidad de las alternativas como: las lupas especiales, plantillas en Braille, libros de instrucciones en letra agrandada y Braille, rampas portables y en la última elección general, el voto por teléfono.

b. Estadísticas

En la Tabla 6 se presenta las estadísticas relacionadas con el comportamiento del grupo de personas con discapacidad (impedimentos) que hacen uso de la alternativa de solicitar el voto en el CFA designado en cada UE.

Obsérvese el alto porcentaje de participación que se da entre este grupo, una vez solicitada su inclusión en el proceso. No obstante, y dando como buenas las estimaciones de la población de personas con discapacidad del Censo Federal y de las asociaciones a que hicimos referencia anteriormente, tenemos que aceptar que nos falta mucho por lograr en la educación del elector para

que haga uso de las alternativas y modalidades que se proveen. En esta actividad tienen que jugar un rol importante las propias asociaciones y grupos de interés que los representan.

Tabla 6. Participación en el CFA

Grupo	Año	Solicitudes	Votaron	% participación
Colegio Fácil Acceso	2000	2,019*	1,943	96.23
	2004	12,213	11,495	94.12
	2008	16,624	15,133	91.03

*Incluye solo los electores asignados al CFA #1. Los años 2004 y 2008 incluyen a los electores con discapacidad que por sus apellidos ya estaban incluidos como electores regulares en CFA.

4. Electores en hospitales y centros de cuidado

a. Disposiciones legales y reglamentarias

Desde 1977, el artículo 5.014 de la Ley Electoral de Puerto Rico dispone la facultad de la CEE para establecer colegios de votación en centros de cuidado de personas de edad avanzada o para víctimas de enfermedades crónicas. Sin embargo, con una sola excepción durante la elecciones generales de 1984, no se había autorizado o utilizado nuevamente esta alternativa hasta el 2004.

En el 2004 la CEE estableció, mediante Resolución y acuerdo unánime, el facilitar el voto de las personas que se encuentren convaleciendo en hospitales el día previo a la elección y que no pueden asistir a su mesa de votación (colegio) el día del evento.

Ese mismo año se estableció mediante reglamento un procedimiento especial para el voto de los electores cualificados que se encuentren encamados en sus hogares con alguna condición que les impida asistir a su mesa de votación.

En 2008 se enmendó el art. 2.004 de la Ley, a los fines de autorizar el aceptar la dirección del centro de cuidado en que se encuentre un elector como su dirección electoral. Esto a los fines de asignarlo al centro de votación (mesa de votación) más cercano o adyacente a dicho centro, siempre que el elector

cumpla con los requisitos establecidos en la propia enmienda. Con anterioridad a esta enmienda, con estos electores se procedía igual que con las personas privadas de la libertad, a quienes se les reconoce sólo la dirección previa a su ingreso en la cárcel como su residencia o domicilio para fines electorales. Esto tiene como propósito general mantener el adecuado balance del principio "una persona un voto", evitando que se diluya el voto de los residentes *bonafide* del municipio, precinto o distrito en que se encuentra el elector (privado de la libertad o convaleciendo), si su estadía en dicho centro es temporal.

b. Estadísticas

Tabla 7. Participación de electores encamados en el domicilio y en hospitales

Grupo	Año	Solicitudes	Votaron	% participación
Domicilio	2004	7,017	7.083*	100.9
	2008	12,422	15,062*	121.3
Hospitales	2004	-	2,775	-
	2008	-	2,473	-

* Incluye electores que se encontraban cuidando al elector encamado y a quienes se les permitió votar mediante el procedimiento especial de AAM sin haberlo solicitado previamente.

Voto en el hogar (domicilio)

En el caso de los electores que votaron en sus hogares siguiendo el procedimiento establecido, todos son electores hábiles ya que el procedimiento exige que se solicite y se valide con anticipación su derecho al voto. Las CLE o Juntas Especiales que se organizan con representación de los partidos políticos, los visitan para verificar su condición y aprobar o rechazar la solicitud de voto en el hogar. Si en estos casos se determina que el elector está inactivo o excluido, pero tiene derecho a ser reactivado, se procede a coordinar la visita de una JIP Móvil para el trámite administrativo correspondiente.

La aprobación de la solicitud tiene que ser por unanimidad de los representantes de los partidos políticos. En caso contrario, el elector afectado o alguno de los representantes de los partidos

que haya votado a favor, podrá solicitar reconsideración al Juez Presidente de la CLE. De esta decisión se podrá recurrir ante el pleno de la CEE y de ahí al tribunal.

Sin embargo, a pesar de los procedimientos establecidos para que el voto en el domicilio solo pueda ser ejercido previa solicitud y aprobación por la Comisión, en ambas elecciones generales se ha dado el caso que al momento que la Junta Receptora de Voto (Colegio o Mesa Especial de Votación) visita la residencia, otro elector en el hogar ha reclamado su derecho a votar bajo la alegación de que la condición del paciente encamado no les permite a ellos tampoco salir del hogar y poder ir a votar en su colegio asignado. La Comisión ha avalado de forma indirecta este procedimiento, autorizando utilizar en estos casos el Procedimiento Especial de Añadido a Mano que explicamos anteriormente y ampliaremos mas adelante; pero que algunas Comisiones Locales de Elecciones (CLE) los incluyeron con la votación regular, previa verificación de que eran electores hábiles. A este hecho se debe que el porcentaje de participación en el caso del voto a domicilio refleje más del 100%.

Debemos hacer constar que en estos últimos casos, las CLE envían el día de le elección una orden de exclusión contra el elector que se le permitió votar en el hogar sin estar previamente autorizado. La exclusión se hace anotar en la lista de votación del colegio asignado. En la mayoría de los casos las CLE enviaron los sobres conteniendo estos votos (AAM) a la Unidad de la Junta Administrativa del Voto Ausente (JAVA) en la Oficina Central de la CEE para el tramite de verificar que el elector no haya votado en el colegio antes de proceder con la adjudicación.

En el caso de los electores que si estaban en la lista de Voto a Domicilio y a pesar de que se había propuesto enviar estos votos para su adjudicación al Colegio Número 2 o al AAM de la UL más cercana a la JIP, en las pasadas elecciones generales la adjudicación del voto a domicilio se llevó a cabo por los Comisionados Electorales Alternos en las propias Juntas de Inscripción, mientras se esperaba por el recibo de los resultados de las UE.

Confiamos que esta práctica sea enmendada y se lleve a cabo según lo propuesto inicialmente o mediante alguna otra alternativa que garantice mejor la seguridad, controles y el voto secreto de estas personas o grupo. Así ya lo ha manifestado la Comisión.

Voto en los hospitales

Como podemos observar en la Tabla 7, el voto en los hospitales se mantiene más o menos estable en las dos elecciones generales en que se ha llevado a cabo. La población en los hospitales es flotante, pero la práctica general en Puerto Rico es que los doctores tienden a dar de alta a los pacientes que están en condiciones de participar en eventos tales como las elecciones generales u otras festividades similares.

Los electores en los hospitales también votan el día antes del evento oficial, bajo la modalidad del Procedimiento Especial de Añadidos a Mano. Por lo tanto, las papeletas y las listas de votación que se levantan durante el proceso, debidamente custodiadas, se hacen llegar a las Oficinas Centrales de la CEE con el resto de material de votación de los otros colegios (mesas) de AAM del precinto, una vez concluida la votación el día del evento general. Al llegar todo el material de las elecciones generales, éste es segregado y se envía específicamente al área designada para la JAVA. Esta unidad de trabajo, con representación de los partidos políticos, es la responsable de llevar a cabo la investigación previa requerida para verificar que se trata de un elector hábil y que no ejerció el derecho al voto en el colegio regular donde estaba asignado, antes de adjudicar el voto. La investigación y adjudicación de estos votos se lleva a cabo durante la celebración del Escrutinio General, luego de celebrada la Elección general.

Es importante destacar que de los 2,673 que votaron en los hospitales en el 2004, se validaron un total de 2,448 casos para un 91.58%; en el 2008 de los 2,473 que votaron 2,429 resultaron electores hábiles (98.22%).

5. Participación electoral de comunidades con concentración de pobreza vs. participación general

Por último, queremos referirnos brevemente a la hipótesis de si la pobreza es un elemento que afecte la participación electoral.

En el caso de Puerto Rico es difícil obtener estadísticas precisas en cuanto a la participación electoral de personas o comunidades que se definan como de alta concentración de pobreza. Esto se debe mayormente al hecho de que en el proceso de inscripción no se recopilan datos que propicien establecer criterios de pobreza, con excepción de la dirección residencial. También, en la asignación de los electores a sus centros de votación con pocas excepciones las comunidades identificadas como de alta concentración de pobreza quedan votando en una unidad electoral propia. Por el contrario, quedan mezcladas con electores de comunidades adyacentes que no necesariamente comparten el criterio de pobreza.

Esta situación no es totalmente aleatoria sino que busca también el que no se pueda identificar o segregar de forma institucional e intencional cómo votan los electores de algún grupo en particular. Este tipo de extrapolación se deja en manos de los partidos políticos a través de mecanismos internos y no institucionales del organismo electoral.

No obstante lo anterior, para fines de esta presentación pudimos identificar entre un total de 1,562 UE que se configuraron para las elecciones generales del 2008, unas once unidades que, debido al tamaño de la comunidad o aislamiento territorial de la misma, sus electores constituyen por si mismos una o dos unidades electorales.

Como se puede observar en la Tabla 8, de las once unidades identificadas en una sola la participación es igual o superior al porcentaje de participación del propio municipio, precinto o distrito representativo.

Sobre este asunto, mi hipótesis inicial no articulada no fue confirmada. Entendíamos que, dado el hecho de que este sector

de la población es el más "bombardeado" por las campañas de los partidos políticos y objeto de las mayores promesas en las ofertas de los candidatos durante el periodo eleccionario, su índice de participación debía ser igual o mayor a los de su municipio, precinto distrito general y más aún, al general de la Isla.

A tenor con estas estadísticas y a pesar de las dificultades para su segregación, tenemos que reevaluar la hipótesis y tratar de identificar las causas que puedan estar afectando la participación que corresponda resolver al organismo electoral. Sin olvidar que uno de los factores más importantes en la ecuación no está bajo el control de los organismos electorales: la credibilidad que le otorgan los electores a las ofertas electorales que se les presentan.

Tabla 8. Participación en Residenciales Públicos cuyos electores constituyen una o más unidades electorales

Precinto	Unidad #	% Unidad	% Municipio	% Precinto	% Dtto. Rep
1	16	64.39	77.02	72.51	72.51
1	17	66.30			
3	30	55.56		75.79	75.79
3	23	72.68			
3	25	60.12			
27	4	**81.98**	78.88	79.34	79.51
27	7	66.45			
42	14	58.52	77.37		77.40
61	23	66.28	74.58		74.69
61	27	58.86			
79	8	73.76	74.75		75.25

Participación Isla: 79.19%

6. Importancia de la participación electoral ¡Cada voto cuenta!

Como hemos podido observar, a través de todas y cada una de las modalidades de votación antes descritas se ha facilitado y más aun, garantizado el voto a personas que posiblemente bajo otras condiciones no podrían ejercer el derecho al voto.

Uno de los ganchos publicitarios más utilizados en campañas de promoción para la participación de los electores es destacar la importancia del voto. El lema: que cada voto cuenta y que un solo voto puede hacer la diferencia.

Las estadísticas que se presentan en las tablas 9 y 10 son más que elocuentes sobre la veracidad de éstas aseveraciones, en especial en una jurisdicción como la nuestra donde las elecciones se deciden por la pluralidad de los votos sin márgenes que obliguen a segundas vueltas, una vez realizado el recuento de los votos en contiendas cerradas.

Tabla 9. Cargos decididos por menos de 100 votos.

Total candidaturas	1996	2000	2004	2008
	17	7	10	11

Tabla 10. Cargos decididos por entre 101 a 500 votos.

Total candidaturas	1996	2000	2004	2008
	33	51	40	18

7. Otras iniciativas de la CEE para la inclusión de electores

Atendidos los aspectos puntuales requeridos para esta conferencia, a continuación presentamos datos sobre otras iniciativas y cambios a la legislación o reglamentación electoral que han afectado positivamente en la inclusión y participación de otros grupos de ciudadanos en el proceso electoral.

a. Colegios de electores añadidos a mano (AAM) en cada Unidad Electoral

Como indicamos al principio, esta modalidad surge por motivo de una decisión de los tribunales en 1988. La primera experiencia con esta modalidad trajo muchos problemas administrativos y legales posteriores, relacionados con la impugnación de resultados cerrados. En esa ocasión el procedimiento se estableció en todos los colegios (mesas), lo que provocó que no se siguieran las instrucciones con uniformidad, mezclándose en muchos colegios las papeletas de electores regulares con las papeletas de electores AAM, al no depositarlas

dentro de los sobres provistos. Al investigar los casos AAM se determinó que los resultados de varias decenas de colegios estaban contaminados con papeletas de electores inelegibles que no tenían derecho a votar.

Entre los casos de impugnación se destaca la elección del Alcalde de la ciudad capital de San Juan, que se resolvió de forma final y firme varios meses después de las elecciones por una diferencia final 49 votos (100,557 a 100,508).

A partir de las elecciones generales de 1992, la CEE ha reglamentado e instituido en cada centro de votación (UE) un colegio de votación denominado como AAM. En este colegio (mesa receptora de votos) se atiende única y exclusivamente a los electores que reclaman que por error de la Comisión sus nombres no aparecen en la lista de votación y se les permite votar mediante el procedimiento especial establecido por la Comisión.

El procedimiento especial requiere que el elector tenga posesión de su tarjeta de identificación electoral (TIE), que complete y firme una declaración jurada que se provee impresa en un sobre especial, la cual es firmada por los funcionarios de la mesa; debe incluir también en dicho sobre su TIE y cualquier documento o evidencia en apoyo de su reclamación. Se incluyen sus datos en una lista especial de votación y se toma su firma en la misma. Entonces, se le entregan las papeletas con otro sobre más pequeño identificado solo el precinto electoral. El elector luego de marcar las papeletas las deposita en el sobre pequeño y lo sella. Este sobre pequeño se deposita a su vez en el sobre más grande, se sella y el elector lo deposita en la urna provista para el colegio.

Tabla 11. Estadísticas de la modalidad de electores añadidos a mano (AAM)

Grupo	Año	Votaron	Aprobados	%
AAM	2000	15,414	8,865	57.0
	2004	22,267	12,610	56.6
	2008	18,195	10,292	56.6

b. Jóvenes de 18 años

- 1900. Ley "Foraker", bajo el régimen norteamericano; los electores eran los varones, ciudadanos de Puerto Rico, de 25 años de edad y un año de residencia *bonafide* en el municipio de inscripción.
- 1906. Se aprobó la primera Ley Electoral que comienza a reglamentar los aspectos de la inscripción, Juntas de Elecciones, colegios electorales y el escrutinio.
  - Se baja la edad de los electores a 21 años.
- 1970. Se enmienda la Constitución del ELA para permitir el voto a los jóvenes de 18 años.
- 1972. Votan por primera vez los electores de 18 años de edad.

c. Participación de jóvenes 18 a 24 vs. adultos 65 o más

Estadísticas

Tabla 12. Participación de jóvenes 18 a 24 vs. adultos 65 o más

Año	Población por edad	Votaron	% participación del grupo de edad	% participación dentro de la población general	% participación general
2000	J=391,179	296,631	75.8	14.7	**82.6**
	A=384,167	309,697	80.6	15.4	
2004	J=353,933	263,375	74.4	13.2	**81.9**
	A=412,730	336,484	81.5	16.9	
2008	J=334,514	235,565	70.4	17.2	**79.2**
	A=447,634	358,188	80.0	23.0	

En las elecciones generales del 2008, la CEE llevó a cabo su campaña institucional de exhortación a la inscripción y participación general con cierto énfasis en la de los jóvenes. Sin embargo, tenemos que destacar el esfuerzo realizado por la Fundación Ana G. Méndez, dueña de un complejo universitario privado, que desarrolló una campaña cívica de exhortación

a la inscripción y participación de los jóvenes. Esta campaña utilizó como mensajeros a artistas, atletas y personalidades jóvenes, así como la celebración de conciertos donde se les daba entrada libre a los jóvenes que presentaran su tarjeta de identificación electoral. Aunque un poco tardía para el proceso de inscripción, la misma resultó muy positiva en la fase de la participación, lo que se refleja en el aumento de un 4% en el índice de participación en el 2008 sobre el índice del 2004, y de un 2.5% sobre el índice del 2000.

La CEE tradicionalmente lleva a cabo una campaña de inscripción en las escuelas públicas y privadas del país inmediatamente después de una elección general, a los fines de ingresar al registro electoral a los jóvenes que tendrán edad para votar en las próximas elecciones generales. Luego de la elecciones generales del 2004, por ciertos contratiempos administrativos relacionados con la accesibilidad para el uso del sistema del registro electoral de forma remota, esta campaña se llevó a cabo de manera tardía. Finalmente, cuando se llevó a cabo se logró inscribir en las escuelas un total de 23,817 jóvenes.

Pasadas las elecciones generales del 4 de noviembre de 2008, recientemente completamos la campaña de las escuelas; en un periodo de cuatro semanas se logró inscribir un total de 40,917 jóvenes, duplicando las expectativas que se tenían para este periodo.

d. Electores ausentes

- 1974. Se establecen en el Código Electoral los procedimientos especiales para el voto ausente (adelantado).
- 1976. Se establecen procedimientos para el voto ausente de lectores en el exterior: militares, estudiantes y personas bajo contrato para trabajar fuera de Puerto Rico.

Los artículos 5.035 al 5.041 del Código Electoral de Puerto Rico establecen las categorías de electores que tienen derecho al voto ausente (desde el exterior; adelantado, estando presente en Puerto Rico) y regulan su administración, forma en que se

ejercerán estas modalidades de votación y el proceso para su escrutinio.

Veamos algunas estadísticas para las últimas tres elecciones generales:

Tabla 13. Participación de voto ausente del exterior y voto adelantado de la CEE

Categorías	2000	2004	2008
Voto ausente (exterior)	1,803	2,458	2,147
Voto adelantado	4,573	3,471	4,697

Entre la categoría de voto ausente se encuentran los siguientes: militares destacados en servicio fuera de Puerto Rico; estudiantes cursando estudios en instituciones acreditadas por autoridad competente; trabajadores agrícolas; personal bajo contrato a través del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico; personal del servicio diplomático o de ayuda exterior o en programa de intercambio de personal entre el gobierno de Puerto Rico y un gobierno extranjero; los cónyuges e hijos o parientes dependientes del elector que se encuentre en cualesquiera de los cuatro grupos anteriores y que formen parte de su grupo familiar inmediato bajo el mismo techo con el elector, siempre que reúnan los requisitos para ser elector de acuerdo con lo dispuesto en la ley. También tienen derecho al voto ausente los tripulantes de líneas aéreas comerciales y los marinos mercantes trabajando fuera de Puerto Rico.

En la categoría de voto adelantado en Puerto Rico tienen derecho hasta 2,500 efectivos de la Policía Estatal, los del Cuerpo de Oficiales de Custodia de la Administración de Corrección y los del Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico en servicio activo durante las horas de votación del día de la elección, los miembros de la Comisión Estatal de Elecciones (CEE) y hasta 100 empleados permanentes de la CEE, y los empleados de las oficinas de los Comisionados Electorales.

La Comisión, por acuerdo unánime y Resolución, ha otorgado también derecho al voto adelantado a electores que son contratados por la Comisión o a pedido de la Comisión para atender funciones vitales para el proceso el día de la elección, funciones por las cuales se mantienen fuera de su jurisdicción electoral. Este es el caso de empleados encargados de los servicios telefónicos, energía eléctrica, transportistas del material electoral y personas encargadas de los comedores escolares que suplirán alimentos a los funcionarios electorales asignados para atender el proceso de votación.

En el Proyecto de Reforma Electoral que se está trabajando para antes de las próximas elecciones generales se esta incluyendo la ampliación de estas categorías.

Referencias

Leyes

Bayrón Toro, Fernando, *Leyes Electorales de Puerto Rico 1808-1976*, Edición Especial del Tribunal Electoral de Puerto Rico (1ra. ed.). Ramallo Bros. Printing, Inc., Hato Rey, PR,1977.

- Ley Orgánica Foraker de 12 de abril de 1900
- Ley Electoral de 8 de marzo de 1906
- Ley Electoral de 25 de junio de 1919
- Ley Núm. 114 de 24 de junio de 1966
- Ley Núm. 63 de 31 de mayo de 1968
- Ley Núm. 5 de 24 de junio de 1971
- Ley Núm. 3 de 24 de mayo de 1972
- Ley Núm. 2 de 20 de junio de 1972
- Ley Núm. 1 de 13 de febrero de 1974, Código Electoral de Puerto Rico
- Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, Código Electoral de Puerto Rico

Ley HAVA

- Comisión Estatal de Elecciones, Help América Vote Act del 2002 (Ley HAVA), disponible en: <http:/www.ceepur.org>.
- Plan original Ley HAVA, 2003, disponible en: <http:/www.ceepur.org>.
- Revisiones del Plan de Acción de la Ley HAVA.
- Comisión Estatal de Elecciones, Revisión del Plan de Acción de la CEE en relación a la Ley HAVA (2004, 2005 y 2010). Disponible en <http:/www.ceepur.org>.

Decisiones de tribunales y Junta Revisora Electoral

- Caso de José R. Sostre Olivo ET. Als. Peticionarios Ex Parte, Caso JR-0-79-1, 18 de enero de 1980.
- Casos de los AAM, PNP vs. Hon. Marcos Rodríguez Estrada, 122 DPR 490 (1988).
- Caso de Miriam Ramírez de Ferrer vs. Juan Mari Bras y CEE, 144 DPR 141 (1997).

Estadísticas electorales y poblacionales

- Comisión Estatal de Elecciones, Informe Estadístico Elecciones Generales 5 de noviembre de 1996.
- Comisión Estatal de Elecciones, Resultados Elecciones Generales 2000, disponible en: <http:/www.ceepur.org>.
- Comisión Estatal de Elecciones, Resultados Elecciones Generales 2004, disponible en: <http:/www.ceepur.org>.
- Comisión Estatal de Elecciones, Resultados Elecciones Generales 2008, disponible en: <http:/www.ceepur.org>.
- Comisión Estatal de Elecciones, Informe Final de la Unidad de Añadido a Mano, Elecciones Generales 1996, del 19 de diciembre de 1996.

- Comisión Estatal de Elecciones, Informe Final de la Unidad de Añadido a Mano, Elecciones Generales 2004, del 31 de diciembre de 2004.
- Comisión Estatal de Elecciones, Informe Final de la Unidad de Añadido a Mano, Elecciones Generales 2008, del 19 de diciembre de 2008.
- U.S. Census of the Bureau, International Data Base 2000, disponible en: <http://www.census.gov>.

Reglamentos

- Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Comisión Estatal de Elecciones, Reglamento para las Elecciones Generales y el Escrutinio General de 2008 aprobado 7 de julio de 2008.
- Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Comisión Estatal de Elecciones, Reglamento para las Elecciones Generales y el Escrutinio General de 2004 aprobado 2 de julio de 2004.
- Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Comisión Estatal de Elecciones, Reglamento para las Elecciones Generales y el Escrutinio General de 2000 aprobado 14 de junio de 2000
- Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Comisión Estatal de Elecciones, Reglamento para las Elecciones Generales y el Escrutinio General de 1996 aprobado 12 de junio de 1996.
- Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Comisión Estatal de Elecciones, Reglamento para el Voto Ausente Elecciones 2008 aprobado el 10 de septiembre de 2008.
- Disponibles en: <http:/www.ceepur.org>.

Resoluciones de la CEE

- Comisión Estatal de Elecciones, Voto por Teléfono, CEE-RS-08-90 del 9 de septiembre de 2008.

- Comisión Estatal de Elecciones, Guías para la Orientación de las Comisiones Locales en la Administración del Proceso de Votación en el Colegio de Fácil Acceso en el Domicilio y en los Hospitales, CEE-RS-04-67 del 20 de octubre de 2004 y CEE-RS-08-49 del 31 de octubre de 2008.
- Comisión Estatal de Elecciones, Guías para la Orientación de las Comisiones Locales en la Administración del Proceso de Votación en las Modalidades de Voto en Instituciones Penales, Colegio de Fácil Acceso en el Domicilio y en las Instituciones Hospitalarias, CEE-RS-08-115 del 31 de octubre de 2008.

González Rissotto, Rodolfo, "Las personas con discapacidades y el acceso a los procesos electorales en América", en: Serie *Cuadernos de CAPEL*. IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 2002.

Gender Dialogue, *Women's political participation and gender parity in decision-making at all levels in the Caribbean*. United Nations (ECLAC/CDCC), diciembre 2007.

El vínculo entre la corrupción y la violencia: un cuestionamiento del papel de los sistemas electorales

*Anthony P. Maingot**

Sinopsis

En todo el Caribe existe una enorme preocupación por los niveles de delincuencia y violencia. Se ha generado mucha discusión sobre las posibles reformas constitucionales para hacer frente a esta epidemia. ¿Podría esta ruta constitucional ser la solución? El presente ensayo argumenta que no, proponiendo que no se producirán cambios significativos hasta que se aborde el problema de la corrupción en algunas de estas sociedades. Existe literatura considerable, tanto teoría como estudios de caso, sobre el papel de la corrupción en el proceso de desarrollo. Por lo general, se considera que la corrupción es perjudicial y a menudo, una de las manifestaciones clave del fracaso estatal. Lo que hace falta en esta literatura son intentos por demostrar la relación entre corrupción y violencia (o al menos el planteamiento de una hipótesis en esa línea).

Este ensayo trata de desarrollar esa hipótesis, cuestionando las relaciones que se han ensayado entre corrupción, violencia y desempeño de los sistemas electorales. Lo hace a partir del estudio de los casos de Suriname (holandés), Jamaica, Trinidad y Tobago (británico) y Haití (*sui generis*). Concluye planteando un modelo de flujo y formulando dos hipótesis sobre el nexo entre la corrupción y la violencia, que opera sin importar el tipo de sistema político y cultura.

* Profesor emérito de Sociología, Universidad Internacional de Florida.

El sistema electoral británico

Si existe un vínculo causal entre un sistema electoral particular y la relación entre la corrupción y la violencia, no queda demostrado por los datos para 2009 recopilados por Transparency International. Todos los siguientes países comparten el mismo sistema electoral británico, pero con características de violencia y corrupción bastante diferentes:

Países con poca corrupción y prácticamente ninguna violencia social

- Barbados [posición = 20 puntaje = 7.4]
- St. Lucia [posición = 22 puntaje = 7.1]
- St. Vincent [posición = 31 puntaje = 6.5]
- Dominica [posición = 34 puntaje = 6.0]

[Nota: Costa Rica ocupa la posición 43 con un puntaje de 5.1]

Países con elevados niveles de corrupción y violencia

- Trinidad/Tobago [posición = 79 puntaje = 3.6]
- Jamaica [posición = 99 puntaje = 3.1]

El análisis debe ir más allá del sistema electoral particular y ahondar en estudios de caso de los países, si queremos entender el nexo entre la corrupción y la violencia. Aquí analizamos los casos de Jamaica y Trinidad/Tobago.

El caso de Jamaica

Dos casos agitaron la opinión pública en Jamaica a mediados de 2009:

1. El aparente descenso de categoría de un Subintendente Interino de Policía de alto rango después de su confrontación con un miembro de la Cámara de Representantes que intervino para defender a un elector (un conocido "don," término jamaiquino que significa narcotraficante o capo de la droga) de la acción policial para combatir el tráfico de drogas;

2. La supuesta (y luego confirmada) renuencia del Primer Ministro a responder a una solicitud de su electorado para extraditar a un importante "capo" hacia los Estados Unidos.

Ninguno de estos dos casos sorprende a los jamaiquinos. A principios de 1994, el valiente periodista Dawn Ritch del periódico The Jamaican Gleaner, reveló los vínculos entre el tráfico de drogas, la delincuencia y la protección política que los "capos" recibían en lo que se conoce como electorados de "guarnición." Ritch nombró prácticamente a todos los electorados de la isla, el nombre del representante de ese electorado y las "posses" (pandillas) que los controlaban[1]. Ambos electorados representados en los señalados incidentes de 2009, fueron mencionados con especial énfasis en el análisis de Ritch. Sin embargo, la paradoja es que Jamaica tiene un sistema democrático funcional. Nótense las siguientes afirmaciones –aparentemente contradictorias– en el Estudio de país sobre Jamaica (2004) realizado por el Banco Mundial:

1. Jamaica tiene una sólida democracia, una burocracia de alto calibre y un buen marco normativo.
2. Jamaica tiene una de las tasas de crímenes violentos más elevadas del mundo, pero una tasa de delitos contra la propiedad relativamente baja. En el 2000, la tasa registrada de homicidios intencionales fue de 33 por 100 000 habitantes, más baja únicamente que Colombia (63) y Sudáfrica (52)[2].

De hecho, la tasa de asesinatos de Jamaica es 30 veces más elevada que la de Gran Bretaña.

Aunque las cifras demuestran que Jamaica tiene, comparativamente, mejor desempeño en términos de calidad e infraestructura de la burocracia, no hay un consenso al respecto. "En Jamaica", afirma un estudio más reciente del Banco Mundial, "se considera que el gobierno es burocrático e ineficiente

1 Dawn Ritch en The Jamaican Weekly Gleaner, 25 de nov.-1 de dic. de 1994, pág. 6.

2 Banco Mundial, *Estudio de país sobre Jamaica*. 2004, pág. 115.

para brindar servicios, particularmente en las sucursales de las agencias aduanales y de concesiones”[3]. Hay consenso con respecto a la elevada incidencia de la corrupción y el hecho de que Jamaica ha tenido muy mal desempeño en el área de homicidios y en los costos que impone a las empresas (es decir, en la pérdida de producción y la falta de incentivos de inversión). El Banco Mundial estima que el costo económico de la delincuencia en 2001 fue de 3,7% del PIB. Sin embargo, esa isla de 11 000 metros cuadrados tiene sistemas de justicia y seguridad nacional bastante considerables. En 2000, el Ministerio de Justicia y Seguridad Nacional recibió 5,1% del presupuesto total para mantener las siguientes entidades:

- Policía y Servicios Correccionales (+/- 5 000).
- Cuerpo de Defensa de Jamaica (2 500).
- Reservas Nacionales (1 000).
- Policía Regional de Jamaica (8 500).

A esta lista deben agregarse los 14 198 vigilantes de seguridad privada, quienes laboraban en 1999 para 298 compañías de seguridad. Existe una Dirección de Reglamentos de Seguridad Privada que registra y brinda capacitación a esta fuerza[4].

El elemento crucial aquí es que la corrupción pública y el crimen organizado no son situaciones recientes que dificultan las soluciones a corto plazo. El nexo singular entre la política, el contrabando de drogas y armas, y el crimen organizado en Jamaica se remonta a mediados de los 60. Se llegó a cierto acuerdo hace mucho tiempo entre los políticos y las pandillas. No existen casos equivalentes en otras partes de la región. El tráfico de *ganja* (marihuana) y los vínculos con los partidos políticos se iniciaron muy temprano, pero se aceleraron en los 60. Ya en 1977, un importante estudio señaló que “el tamaño de la industria de la *ganja,* y la corrupción y los intereses creados que

3 Banco Mundial, *A Time to Choose: Caribbean Development in the 21st Century.* 2005, pág. 53.

4 Planning Institute of Jamaica, *Economic and Social Survey.* 1999, pág. 23.

se relacionan con ésta", ayudan a explicar parte de la violencia política y criminal que tuvo lugar en Jamaica durante la década de 1960.

Es notorio que a la sociedad jamaiquina le haya tomado tanto tiempo movilizarse en contra del tráfico de drogas, la corrupción y sus vínculos con el sistema político. Por mucho tiempo se ha supuesto la existencia de una mafia, en este caso la de Colombia, la cual era motivo de preocupación para los Estados Unidos. Ahora existen amplios conocimientos de que Jamaica tiene sus propias mafias, que tenían vínculos rentables con los colombianos o cualquier otro que enriquezca sus bolsillos ,y que representan serias amenazas para la economía y el sistema político. A pesar del descubrimiento ocasional de botes y pequeños aviones provenientes del exterior, en Jamaica el imperativo de localizar internamente el control (y las utilidades) del narcotráfico tiene una importancia central.

Tres dimensiones de la delincuencia jamaiquina resultan de gran utilidad para explicar una situación en la que se percibe que el Estado es incapaz de mantener la ley y el orden:

1. La arraigada presencia de pandillas de crimen organizado (*yardies* o *posses*) en narcóticos, extorsión, tráfico de armas, todos con estrechos vínculos con los delincuentes en los países metropolitanos, les ha permitido adaptarse fácilmente. Muchos de ellos han sido deportados a Jamaica desde Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido, donde han estado involucrados en delitos típicos del crimen organizado: actos delictivos relacionados con drogas, posesión ilícita de armas de fuego, fraude, documentos falsos. Una modalidad criminal más reciente es el secuestro de jamaiquinos acomodados. La queja de la policía es que no "reciben suficiente capacitación en situaciones de secuestro"[5].

[5] Jamaican Observer, 28 de septiembre de 2009. Un buen resumen de los hallazgos sobre este tema se encuentra en: Francis, Alfred, Godfrey Gibbison, Anthony Herriott y Claremont Kirton, *Crime and Development, The Jamaican Experience*. ISER, Kingston, 2009.

2. La poca confianza del público en la fuerza policial. Aparte de las acusaciones de corrupción a integrantes de la policía, existe una creencia fuertemente arraigada de que la policía es brutal y pronta a disparar sin causa alguna. Es sin duda cierto, tal como lo publicó un editorial en el periódico Jamaican Gleaner[6], que la actitud de "silencio" de las personas en las zonas inseguras de Kingston "paraliza" los esfuerzos del combate contra la delincuencia. No obstante, es igualmente cierto que existe una razón histórica para dichas actitudes. En 1998, la policía estuvo involucrada en 151 de las 169 "balaceras mortales" (definidas como aquellas perpetradas por personas con permiso para portar armas), mientras que 10 fueran perpetradas por vigilantes privados y el resto por ciudadanos. Las cosas no han mejorado mucho desde entonces.

3. La percepción de que la policía y el sistema judicial ejercen controles débiles sobre la corrupción pública y privada. Es de conocimiento general que, considerando la naturaleza cíclica y alternable de los funcionarios que ocupan cargos políticos, las sociedades se inclinan por tener mala memoria sobre la corrupción. Es también resultado de una situación recientemente destacada por el ex Ministro de Seguridad Nacional, Peter Phillips: la creciente sofisticación e internacionalización de confabulaciones criminales corruptas y la incapacidad del sistema jurídico para mantenerse al ritmo que ellas. Además, señala que la isla aprobó la Ley de Ganancias Ilícitas (POCA, por sus siglas en inglés) permitiendo la confiscación de riqueza ilícitamente adquirida en 2006, pero no se ha aplicado aún en forma exitosa. "La ley es nueva", afirma uno de los principales abogados criminalistas de la isla, "y toma tiempo preparar los casos"[7]. Esto explica la frustración de Peter Phillips, quien sugiere algo que los jamaiquinos no están inclinados a ventilar en público. Esta insuficiencia nacional, explica, requiere de la colaboración

6 Del 4 de octubre de 2009.

7 Ibídem.

con socios internacionales, con apoyo forense "y el rastreo de bienes, incluso en jurisdicciones extranjeras. Eso también requiere voluntad [política]".

Concluimos nuevamente citando el estudio de país sobre Jamaica realizado por el Banco Mundial en 2004: "un mal imperio de la ley y la delincuencia invalidan los elementos positivos en el ambiente de negocios"[8]. Este tema también es analizado por Herriott y su equipo.

> La delincuencia ha impuesto un costo de desarrollo significativo sobre la sociedad. Tiene un efecto negativo sobre el desarrollo de capital humano, introduce ineficiencias en la economía, socava la ética de trabajo, desvía recursos de la inversión hacia la gestión de delitos e impone costos de otras maneras. Desde luego, ha tenido también otros efectos de vinculación positivos, tales como el crecimiento de la "industria" de la seguridad privada[9].

El caso de Trinidad y Tobago

En todo el Caribe y en Trinidad & Tobago, la delincuencia está tan fuera de control que ahora existe "asesoría" sobre cuáles calles de la ciudad no son seguras para transitar. Los habitantes de la isla se sorprendieron y conmocionaron al enterarse de que su tasa de delincuencia es más elevada que la de Jamaica[10]. La Fuerza Policial, de 7 000 efectivos, y el Cuerpo de Defensa, de 3 000, parecen incapaces de controlar la ley y el orden en la isla de apenas 5 000 kilómetros cuadrados. Un reciente editorial publicado en el periódico Trinidad Guardian (2-2-09) señaló, mostrando potentes rifles y ametralladoras en manos de las pandillas criminales, que "la policía de Besson Street parece impotente para restaurar la ley y el orden". Esto ha llevado a una nueva alianza entre clases y tipos de ciudadanos en Puerto España y otros lugares, que critican la falta de acción gubernamental, como lo señaló el periódico Trinidad Guardian

8 Banco Mundial, *Estudio de país sobre Jamaica*... pág. 118.

9 Francis, Alfred, Godfrey Gibbison, Anthony Herriott y Claremont Kirton, *Crime and Development, The Jamaican Experience*... pág. 68.

10 The Nation, 23 de mayo de 2009.

en el editorial titulado, "Shape Up or Ship Out, Mr. Mayor"[11]. No son solo los secuestros, las extorsiones y los ataques a plena luz del día, son también las bombas terroristas y los incendios provocados. En abril de 2009, el Primer Ministro y el Ministro de Seguridad Nacional prometían otra vez un "nuevo" plan contra la delincuencia. El Consejo de Seguridad Nacional de la isla, dijo el ministro, "está todavía en revisión"[12]. Mientras tanto, el Primer Ministro decía a la Asamblea General de las Naciones Unidas que la tasa de delincuencia se debía a la eliminación de los mercados preferenciales de azúcar y banano por parte de la Unión Europea[13], como si la isla rica en petróleo y gas produjera cantidades relevantes de estos productos. De similar manera, el Procurador General culpó el aumento de la delincuencia entre los hombres jóvenes a "la llegada de mujeres" a la profesión de la enseñanza[14]. Claramente, existe una desconexión entre los líderes políticos y los cambios drásticos en la naturaleza de la sociedad. Puesto que no se puede utilizar una constante (por ejemplo, el sistema político) para explicar una variable (por ejemplo, las crecientes tasas de delincuencia), es evidente que no es el sistema político lo que produce la delincuencia.

Mientras que la sociedad civil está movilizándose y los comerciantes (como ocurrió en Kingston, Jamaica) amenazan con clausurar la ciudad, se produjo este intercambio entre la prensa y el Primer Ministro Patrick Manning:

> Al preguntarle sobre la participación del FBI de los Estados Unidos en la investigación [de bombas terroristas], Manning afirmó que la policía tenía carta blanca para buscar ayuda de quien que ellos quisieran. "No estoy enterado de que hayan acudido al FBI. Quizá sí lo hicieron. No sé"[15].

---

11 "Compórtese o váyase", 19 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.guardian.com>, al 11 de agosto de 2010.

12 Nation News, 23 de mayo de 2009. Disponible en: <http://www.nationnews.com/print>, al 11 de agosto de 2010.

13 Trinidad Express, 27 de septiembre de 2009.

14 Trinidad Express, 12 de noviembre de 2009.

15 Ver en: <http://www.guardian.com>, 15 de julio de 2005.

¿Qué tiene de malo que el Primer Ministro dijera que había pedido ayuda al FBI? ¿Puede ser que el Primer Ministro de un país soberano –que acaba de presidir una reunión de emergencia de su gabinete– no supiera que un servicio de inteligencia extranjero estuviera activamente involucrado en una crisis nacional? Esto es especialmente inquietante ya que nadie en la isla dudaba que la situación fuera grave, y que el Estado parecía incapaz de controlarla.

El recuerdo del motín del poder negro-militar de 1970 y el intento de golpe de Estado de 1990 por el grupo combatiente musulmán de Abu Bakr, están frescos y se mencionan de manera contínua; ambos afirmaban que estaban combatiendo la corrupción. La percepción es que las situaciones que llevaron a estos eventos no han sido controladas, solo se ha dejado que se calmen superficialmente. Los arrestos por la compra ilegal de armas en los Estados Unidos de algunos de los que estuvieron involucrados en los eventos de 1970 (marxistas) y 1990 (musulmanes radicales), son un recordatorio constante de la situación. Note la queja en un editorial reciente:

> Aunque por mucho tiempo se han gobernado a sí mismos, los países caribeños todavía no son autosuficientes en sistemas y recursos decisivos para asegurar la independencia legal y judicial… En una era de globalización de la delincuencia, ningún país puede aspirar a la autosuficiencia total, ni puede menospreciar el valor potencial de la cooperación extranjera. En Trinidad & Tobago, sin embargo, la disponibilidad de la ayuda extranjera opera para desalentar el desarrollo de recursos autóctonos para procesos judiciales y el combate contra la delincuencia[16].

El editorial aborda lo que en otro lugar he llamado "la relación paradójica inversa" entre la ayuda externa y las iniciativas locales decisivas para eliminar "las artimañas criminales", por ejemplo, la corrupción[17].

---

16 Trinidad Guardian, editorial del 30 de abril de 2006.

17 Maingot, A.P., "The Decentralization Imperative in Caribbean Criminal Enterprises", en: Farer, Tom (ed.), *Transnational Criminal Enterprise in the*

El aspecto crítico de esta paradoja no es la búsqueda externa de asistencia tecnológica/profesional. Esa búsqueda de asistencia técnica debe alentarse y recomendarse. El problema es que la crisis actual no es simplemente una crisis de limitaciones tecnológicas, es una profunda crisis sociológica, nada menos que el colapso de percepción de "legitimidad" y "eficacia" de las fuerzas de la ley y el orden. La sociología política nos enseña que la legitimidad y la eficacia son condiciones *sine qua non* de la gobernabilidad democrática. Su ausencia no será reparada por una capacitación técnica-profesional de bajo nivel. Se requiere de un acto de voluntad política por parte de aquellos que fueron electos para gobernar, además de la búsqueda de todo tipo de asistencia, a cualquier nivel, ya sea regional o extrarregional, para ayudar a resolver las condiciones que han llevado a este trágico *impasse*. El hecho triste es, desde luego, que esta determinación y voluntad han sido escasas en el pasado reciente de la región. El resultado ha sido un vacío en la eficaz aplicación de la ley, que deberíamos francamente llamar "la retirada del control soberano" de electorados y vecindarios completos. Debe quedar claro que todo se ha hecho en nombre de un sentimiento intenso de soberanía nacional.

Mientras que el cambio de las rutas del narcotráfico hacia Centroamérica y México puede observarse en la decreciente captura de drogas en el Caribe, estas medidas han llegado una generación demasiado tarde. La cultura de la droga, con sus influencias corruptoras y pandillas mortales, y la propagada delincuencia callejera ya se han establecido prácticamente en todas las islas, especialmente en Jamaica, Guyana y Trinidad y Tobago. La asistencia extranjera es bien recibida, pero existe el peligro de que, a menos de que estas pequeñas sociedades tomen medidas políticas decisivas para enfrentar las causas de este colapso en la legitimidad de sus fuerzas de la ley, podríamos estar en la presencia de los inicios de una nueva forma de dependencia, una que claramente resta valor a la

Americas. An Inter-American Dialogue Book, Routledge, Washington, D.C., 1998.

soberanía de estos Estados. En ese punto, las acusaciones de "diseños hegemónicos coloniales" suenan falsas porque los diseños "coloniales" están ahí por invitación, haciendo lo que las poblaciones creen que no hacen las autoridades locales.

El caso de Suriname

Suriname y Guyana tienen sistemas electorales de representación proporcional. También tienen elevados niveles de corrupción, pero diferentes niveles de violencia civil. En términos de corrupción, estas son las posiciones de Transparency International:

- Suriname [posición = 75 puntaje = 3,5]
- Guyana [posición = 126 puntaje = 2,6]

Suriname, una antigua colonia holandesa, alcanzó su independencia en 1975 y poco tiempo después quedó atrapada en la política "revolucionaria" de la región. En 1980, un sargento entrenado en Holanda llamado Desi Bouterse, llevó a cabo un golpe de Estado, declaró al país un Estado socialista, lo alineó a Cuba y Grenada, y desató un reinado de terror nunca antes visto en el Caribe. Oportunamente, las divisiones entre los colaboradores inmediatos de Bouterse –no ideológicas sino relativas a cómo dividir el botín–, llevaron a una "rebelión en las estepas" liderada por su antiguo guardaespaldas, Ronny Brunswijk. La única guerra civil, en su definición clásica, que tuviera lugar en el Caribe duró por varios años. Debido al sistema electoral de representación proporcional adoptado por los holandeses, muchos de los antiguos enemigos lograron ser electos al parlamento luego del conflicto. En la actualidad, tanto Bouterse como Brunswijk son buscados por las autoridades holandesas y la Interpol por tráfico de drogas, pero no pueden ser tocados ya que ambos son miembros del Parlamento y gozan de inmunidad parlamentaria. Mientras Estados Unidos, Brasil y Holanda monitorean el paradero y las actividades de estos narcotraficantes en su aislada tierra, éstos parecen estar contentos con mantenerse calladamente en Suriname, disfru-

tando la enorme riqueza que lograron acumular. La violencia callejera es baja en el país, y es más un resultando de las mafias fuertemente organizadas que de iniciativas de anticorrupción verdaderamente eficaces. En Guyana, por otro lado, la delincuencia es desenfrenada e involucra elementos importantes de la policía, el ejército y los guardacostas, cada grupo opera por su cuenta y aprovecha la generalizada corrupción de la sociedad.

Como se ha dicho, estos dos países tienen sistemas de representación proporcional, pero diferentes características de corrupción y violencia. Las causas no deben buscarse en el sistema electoral.

El caso de Haití

La Constitución de Haití es una creación de la dictadura posterior a Duvalier. Se propone limitar los poderes del Presidente con la creación de la figura de Primer Ministro, además de brindar poder real al Parlamento (especialmente al Senado). Con base en un sistema de representación proporcional único, estimula la diversidad partidaria en un medio donde prácticamente no existe una oposición leal. En este contexto, la composición del Consejo Electoral (*Conseil Électoral Provisoire*) se convierte invariablemente en una fuente importante de contención, y todos los grupos buscan vehementemente llegar a ser miembros.

Otra característica del contexto posterior a la dictadura ha sido la abolición del ejército y el desmantelamiento del sistema de los jefes de sección, ambos acusados de ser corruptos. Resulta que, según lo demuestra Transparency International, en la posición 168 (del total de 180 países) y con un puntaje de 1,8, Haití continúa siendo considerado uno de los países más corruptos del mundo. Por eso, lo que logró la abolición del ejército y especialmente los jefes de sección a nivel local fue el colapso del orden sin reducción alguna de la corrupción. El nivel de violencia criminal ha sido tal que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha ampliado repetidamente la estadía de

su fuerza policial militar de 7 500 hombres, procedentes de 20 países, en la isla[18].

Como es sabido, esta intervención de las Naciones Unidas se justifica únicamente cuando la violencia pone en peligro la seguridad de la región. A pesar de que MINUSTAH no ha logrado eliminar toda la delincuencia (especialmente las nuevas modalidades de secuestro y "bandidos en motocicleta"), es evidente que en su ausencia Haití estaría completamente bajo el control de las pandillas de delincuentes.

Es difícil llegar a alguna conclusión respecto al vínculo entre el sistema político y la violencia en Haití. No obstante, lo que es evidente es que el nivel excesivo de corrupción, muy probablemente contribuye al incremento de la violencia.

Resumen de hallazgos

En 1994, la Asociación de Comisionados de Policía de los territorios de habla inglesa (independientes y dependientes) se reunió para hacer un inventario sobre las inquietudes relativas al problema de la seguridad en la región[19]. A partir de este, plantearon una lista de siete áreas principales que, ellos afirman, han mostrado un constante aumento por muchos años:

1. Una "explosión" en el número de criminales de alto perfil, en el tipo de actividades en que participan y en sus posibiliades de movilidad. Estos son en esencia, delincuentes deportados de Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá.
2. La generalizada –y creciente– violencia e indisciplina en las escuelas. Es decir, el fracaso de las figuras de autoridad.
3. La proliferación de policías "sinvergüenzas" que llevan a cabo ejecuciones extrajudiciales.
4. Una corrupción generalizada en la fuerza policial y en su relación con los políticos.

18 MINUSTAH.

19 The Trinidad Guardian, 26 de mayo del 2004, pág. 1.

5. Una estructura reglamentaria y administrativa desactaulizada, que otorga un poder excesivo a los políticos y a las comisiones del servicio policial.
6. Equipo anticuado y falta de comunicación frente a las "redes de delincuentes", cada vez más sofisticadas, que se originan en Colombia y Venezuela.
7. Apoyo y comunicación insuficientes con el Grupo de Trabajo Financiero del Caribe (relativo al lavado de dinero). Es importante que los comisionados de policía presten especial atención a este asunto, pero es a la vez evidente que es poco lo que puden hacer al respecto, ya que gran parte de los países del Caribe están en abierta competencia entre sí a fin de establecer centros financieros extraterritoriales, muchos de los cuales están más allá de la capacidad de supervisión y control apropiados de los Estados.

Esto fue planteado hace quince años. Hoy en día en el Caribe se evidencia que:

- Las pandillas criminales han logrado convencer a los integrantes de sus distritos electorales que son el poder auténtico; el gobierno no lo es.
- Ejercen una autoridad casi incuestionable para llevar a la gente a las calles para desafiar la autoridad de la policía. Controlan lo que podemos considerar enclaves criminales autónomos.
- Los delincuentes brindan mayores beneficios y apoyo financiero a los candidatos que el Estado o el sector privado. En ese sentido, están cambiando los valores y las normas del Estado y la sociedad.

Esto nos lleva a formular el siguiente modelo e hipótesis:

Corrupción y conflicto violento: presentación esquemática de dos hipótesis

En ausencia de algún modelo deducativo que relacione la corrupción con el conflicto violento, se sugiere un modelo de flujo elaborado de manera inductiva (página anterior). Este modelo supone que todos los componentes principales de un sistema social están interrelacionados, y que sus efectos son sistémicos.

Siguiendo los estudios de caso presentados y el flujo del modelo, podemos concluir con las hipótesis que establecen el vínculo entre la corrupción y la violencia.

Hipótesis 1: Cuanto mayores sean los incentivos para ampliar los beneficios de la corrupción, mayor será la "onda expansiva" en tres áreas interrelacionadas:

a) decreciente desempeño económico, que incluye las inversiones;

b) distorsiones en la distribución de la riqueza, y aumento de la percepción de privación relativa, y

c) creciente enajenación y alienación de las instituciones tradicionales, tales como la policía y los tribunales.

Hipótesis 2: El decreciente desempeño económico, un creciente sentido de privación relativa y la deslegitimación de las instituciones estatales, aumentan las probabilidades de existencia y sostenibilidad del crimen organizado y del conflicto violento.

Sociedad civil y democracia: promoviendo la inclusión y la participación política

*Javier Cabreja Polanco**

Introducción

Este trabajo tiene como punto de partida la necesidad existente en la región de ampliar sus procesos de democratización, de forma tal que se pueda responder de manera satisfactoria a las expectativas de los latinoamericanos y caribeños respecto al funcionamiento de su sistema político. Éstas, de no ser atendidas, profundizarían aún más la pérdida de legitimidad de las instituciones y los actores políticos de la democracia, lo que podría generar una crisis de gobernabilidad en la región.

En tal sentido, se presenta hoy el desafío de mejorar la calidad de la democracia latinoamericana, lo que supone un mayor respeto y entendimiento de la diversidad social y cultural que caracteriza a estos países, así como una mayor inclusión de sectores tradicionalmente marginados de la participación política y del bienestar económico, como las mujeres, los jóvenes, los grupos afrodescendientes e indígenas, así como las personas con discapacidad.

En este proceso, las organizaciones de la sociedad civil han venido desempeñando un importante rol de promoción de una mayor conciencia cívica, que posibilite la constitución de ciudadanos y ciudadanas que procuren una participación política más efectiva, en demanda de un sistema político capaz de generar procesos más inclusivos en la definición y decisión de las políticas públicas. Y deben seguir haciéndolo.

* Economista, con estudios en el área de ciencia política. Director Ejecutivo del movimiento cívico Participación Ciudadana, República Dominicana.

Desde esta reflexión se busca identificar los principales problemas que caracterizan a las democracias latinoamericanas y caribeñas, los cuales impiden que las mismas avancen hacia su consolidación, más allá de los procesos electorales libres y transparentes que se realizan. Condición ésta que es necesaria pero no suficiente para el funcionamiento de un sistema político basado en valores e instituciones democráticas. Los temas de la participación política y la constitución de ciudadanía se plantean en este análisis como una cuestión fundamental para poder asumir con éxito los retos de la democracia en la región.

Por otro lado, desde este trabajo se aborda el problema de la pobreza y la inequidad social en América Latina y los altos niveles de exclusión política que se generan a partir de esta condición. A esto se suma el hecho de que las diferencias entre individuos y grupos, por motivo de género, etnia, edad o capacidad físico-motora, propias de una región con tanta diversidad como la latinoamericana y caribeña, es motivo de desigualdad y exclusión de amplios sectores de la vida política, social y económica.

Por último, se abordará el rol de la sociedad civil en la promoción de una democracia realmente inclusiva, que amplié los niveles de participación de los distintos sectores en la formulación de políticas dirigidas a superar los múltiples problemas que padece la región.

Déficit democrático en América Latina y el Caribe

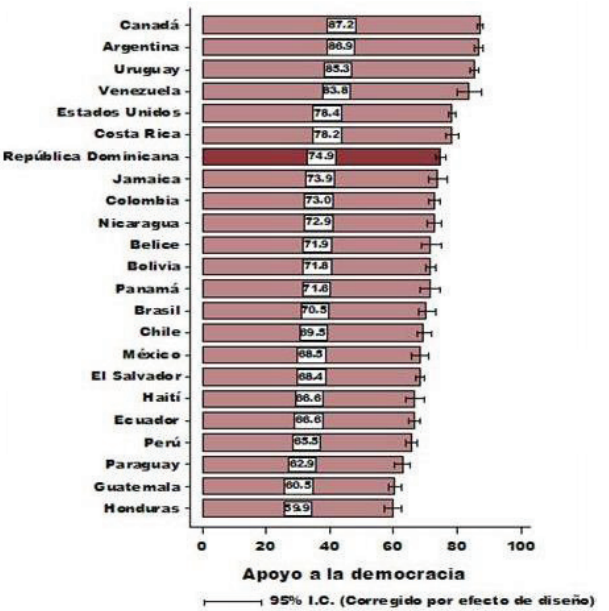
Se conoce de los avances que ha tenido la democracia en la región, sobre todo a partir de finales de la década de los 70, cuando se inaugura la tercera ola de democratización en la región, que se ha caracterizado por la existencia, en casi todos lo países latinoamericanos[1], de elecciones libres, alternabilidad en el poder y una relativa división entre los poderes públicos.

1 Con las excepciones de Cuba, debido a las características de su sistema político; Haití, por su casi permanente inestabilidad política, y más recientemente Honduras, por la situación presentada a raíz del golpe de Estado.

Aunque debe decirse que en esencia, en esta parte del mundo, como lo indica Alcántara Sáez, "la democracia pone el acento en cuestiones fundamentalmente procedimentales que tienen que ver con los elementos que configuran la poliarquía"[2].

Pero este sin dudas es un avance significativo, que debe ser valorado como una importante conquista en materia de desarrollo político y que ha implicado un gran apoyo de los latinoamericanos a su democracia, como lo evidencian los resultados de la investigación Barómetros de las Américas, del 2008 (Gráfica 1).

Gráfica 1. Apoyo a la democracia. LAPOP



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

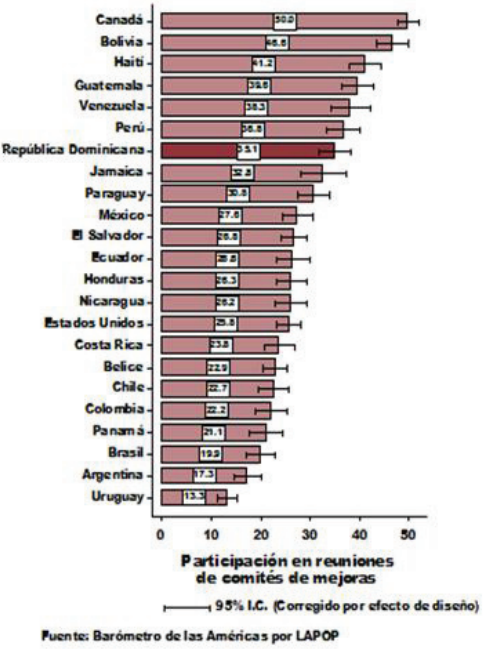
Sin embargo, el proceso democrático en América Latina y el Caribe, adolece de profundos déficits que aún no han podido ser atendidos de manera satisfactoria. El que la institucionalidad

2 Alcántara Sáez, M., "La democracia en América Latina: calidad y rendimiento", en: Sistema. Revista de ciencias Sociales, No. 203-204. Madrid, pág. 123.

democrática en la región haya estado centrada en sus elementos de carácter procedimentales, "ha dejado al descubierto aspectos que tienen que ver con el ejercicio efectivo de la ciudadanía y con los resultados de la política"[3].

El clientelismo y patrimonialismo en la actividad política y la excesiva concentración y centralización del poder, han generado un sistema político que ha sido incapaz de promover mecanismos reales de participación política de la ciudadanía más allá de los procesos electorales. La participación ciudadana en los procesos electorales de la región ha sido muy importante, rondando el 70%; sin embargo la presencia de los latinoamericanos en otras instancias más permanentes de participación ha sido muy limitada, como lo evidencian las siguientes gráficas.

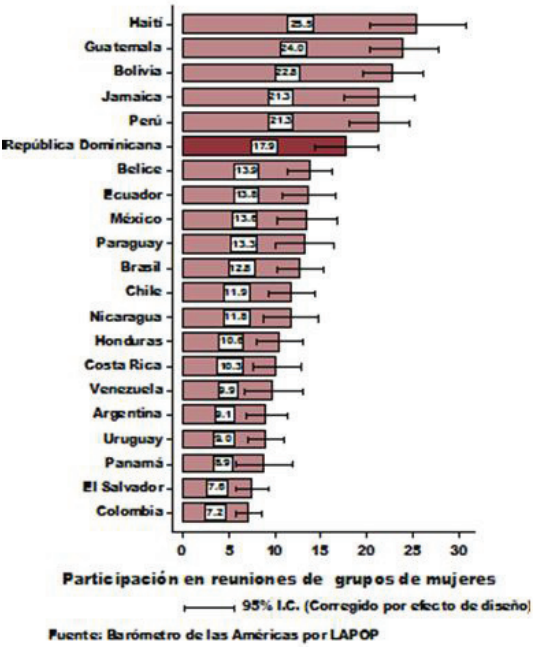
Gráfica 2. Participación en comités de mejora



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

3 Ibídem, pág. 124.

Gráfica 3. Participación en grupos de mujeres



A lo anterior se suma la seria dificultad que representa el hecho de que la democracia latinoamericana y caribeña no ha podido atender de manera satisfactoria las múltiples y crecientes demandas de una población que ve deteriorar su calidad de vida debido a los diversos problemas sociales existentes. "Los procesos políticos en las últimas dos décadas se han desarrollado con un trasfondo de altos niveles de pobreza y desigualdad"[4]. Los Estados de la región, no han podido desarrollar políticas públicas capaces de enfrentar con éxito esta situación[5].

4 Domingo, P., "Calidad de la democracia, ciudadanía y construcción del Estado de Derecho", en: *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*. Fundación Carolina, Madrid, 2006, pág. 26.

5 Debido fundamentalmente a la debilidad institucional que caracteriza a los distintos Estados en América Latina.

Por otro lado, siguiendo el análisis de Pilar Domingo, en gran parte de la región existe una heterogeneidad étnica y cultural que "plantea la compleja problemática de cómo compatibizar distintas visiones de poder y de organización social y económica"[6]. Esta diversidad no ha sido tomada en cuenta y lejos de servir para generar espacios de diálogo que enriquezcan la democracia, ha sido motivo de confrontación producto de la marginación a la que se ha sometido a amplios grupos sociales.

En síntesis, no se cuenta aún con un sistema político donde haya un reconocimiento pleno de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los latinoamericanos y caribeños. El principal reto que se presenta hoy a la democracia en la región tiene que ver con la manera en que se mejora las condiciones de vida de la gente y cómo se contribuye a dar mayor calidad a la actividad política y la participación de la ciudadanía.

Estos retos tendrían que ser abordados desde una dinámica institucional que promueva la ampliación de la democracia, cuya legitimidad y credibilidad "pasa cada vez más por la capacidad del Estado de constituirse en un proceso político incluyente… donde el ciudadano sea el punto de referencia central"[7]. Por lo tanto, el gran reto hoy es el de constituir una Democracia de ciudadanía[8].

Ciudadanía y participación política

Siguiendo los trabajos de O'Donnell[9], podemos decir que el eje central del debate en torno a la calidad de la democracia tiene que ver, por un lado, con la constitución de un Estado

6 Domingo, P., *Calidad de la democracia, ciudadanía y construcción del Estado de Derecho...*, pág. 26.

7 Para la investigadora Pilar Domingo, "esto forma el eje normativo del debate en torno a la calidad de la democracia". Ibídem, pág. 28.

8 Como es planteado en el informe "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y de ciudadanos", presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2004.

9 O'Donnelll, G., "Notas sobre la democracia en América Latina", en: *Debate conceptual sobre la democracia*. PNUD, 2004.

democrático de derecho en el que las instituciones políticas jueguen su rol de acuerdo a la leyes establecidas y, por otro lado, con la manera en que el sistema político contribuye a un efectivo ejercicio de ciudadanía[10]. "La democracia está concebida como un modelo institucional cuyo objetivo fundamental es facilitar u otorgar las condiciones para que el ciudadano maximice su potencial como agente de su destino tanto a nivel individual como colectivo"[11].

En fin, se puede decir, "que la calidad de la democracia se determina en gran medida, a partir de cuan efectivamente las instituciones democráticas sirvan para facilitar el desarrollo del ciudadano"[12]. Este es un desafío que está pendiente en la región; para asumirlo con éxito debemos partir de una cabal comprensión del concepto de ciudadanía y los mecanismos políticos y sociales que permiten promoverla.

La teoría clásica sobre el desarrollo de la ciudadanía representada por el sociólogo inglés Thomas Marshall[13], definió el concepto de ciudadanía como la plena pertenencia de los individuos a una comunidad política por medio de un estatus que les garantiza derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades. A partir de esta definición se puede notar como "la ciudadanía es la dimensión pública de los individuos"[14]. Esta dimensión sólo se podrá ejercer de manera plena si los individuos, no importa su condición de género,

10 Analizando los resultados del informe de Latinobarómetro 2004, Sonia Fleury concluye que "para la población de América Latina la democracia trasciende el régimen político y debe ser identificada con la construcción de ciudadanía" Fleury, S., "Ciudadanías, exclusión y democracia", en: *Nueva Sociedad* No. 193: Desarrollo y desigualdad. Caracas, 2004, pág. 67.

11 Domingo, P., *Calidad de la democracia, ciudadanía y construcción del Estado de Derecho...*, pág. 30.

12 Ibídem, pág. 37.

13 Marshall, T. H., "Citizenship and Social Class", en: T. H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*. Anchor, Nueva York, 1965.

14 Fleury, S., *Políticas sociales y ciudadanía*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, 1999, pág. 11.

clase social, edad o grupo étnico, son entendidos como sujetos de derechos.

Se entiende que el sistema político democrático debe garantizarle a sus ciudadanos y ciudadanas, en condiciones de igualdad, el reconocimiento y la protección de sus derechos civiles, políticos y sociales. Para Fleury, en América Latina, "la población tiene conciencia de que la democracia requiere del ejercicio de la ciudadanía como dimensión igualitaria de inclusión en la comunidad política"[15]. La exclusión o violación de cualquiera de estos derechos, impide la efectiva constitución de ciudadanos y ciudadanas y por lo tanto, afecta la calidad de la participación política de estos individuos. Una participación política que requiere de un ejercicio pleno de ciudadanía y de una profunda compresión de su significado y alcance. A la participación política se le conoce también como participación ciudadana. Una contiene a la otra. Entenderlo de esta manera convoca a superar la visión de que la participación política se limita a la militancia partidaria o al proselitismo electoral[16].

La participación ciudadana es por lo tanto, esencialmente política, en cuanto tiene como objetivo fundamental la transformación de la realidad social. Esta participación debe ser entendida como "la intervención de la ciudadanía por mejorar la calidad del ámbito público"[17]. Por esta razón, este tipo de intervención ciudadana, más allá de las mediaciones partidarias o el ejercicio del derecho al voto, es entendida como profundamente política, como una nueva forma de hacer política desde los actores sociales, en el sentido de que los ciudadanos y ciudadanas desarrollan importantes ejercicios de presión, de control de los poderes del Estado y de intervención en la definición de las políticas públicas.

---

15 Fleury, S., "Ciudadanías, exclusión y democracia"..., pág. 67.

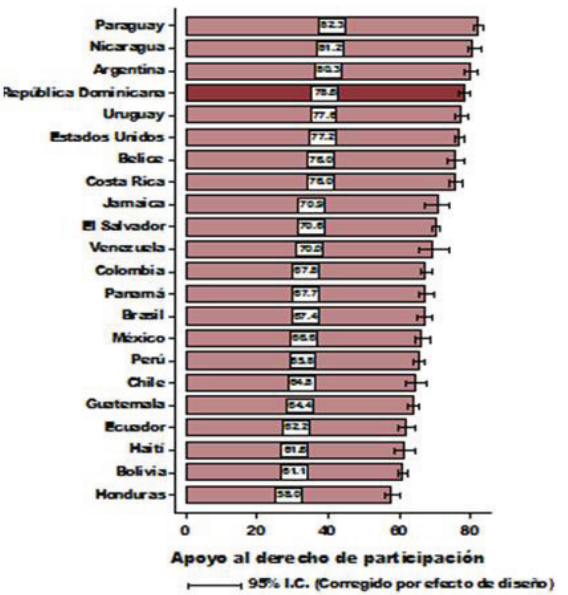
16 Blanco, R.E., *Participación ciudadana y movimientos sociales ante la crisis de mercado*. Madrid, 2003.

17 Duarte, I., "Circunscripciones electorales y participación ciudadana", en: *Participación ciudadana*. Santo Domingo, 2001, pág. 2.

Diversas experiencias han indicado que dentro de los principales beneficios de la participación se encuentra el que tanto las instituciones representativas como las políticas públicas implementadas por los gobiernos, alcanzan un mayor grado de legitimidad, de manera continua. De esta forma, los necesarios procesos de legitimación de la institucionalidad democrática no se limitan a las elecciones periódicas.

La participación política de la ciudadanía permite una mejor identificación y diagnóstico de los problemas. De esta manera, se saca mejor provecho de los aportes de los individuos de una sociedad en los procesos de planificación y ejecución de las políticas públicas y se fortalece el capital social. Estos mecanismos incluyentes desarrollan la capacidad de participación responsable de la ciudadanía. Como lo evidencia la siguiente gráfica (4), el derecho a la participación cuenta con un gran apoyo entre los latinoamericanos y caribeños.

Gráfica 4. Apoyo al derecho a la participación. LAPOP



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

El reto entonces es cómo generar procesos inclusivos en el sistema político, de forma tal que se promueva la constitución de ciudadanía y se posibilite la participación política de los diversos sectores nacionales, lo que contribuirá sin dudas a la consolidación de la democracia en América Latina y el Caribe. Esto solo se logra si se asume una real voluntad política de enfrentar los profundos niveles de pobreza y desigualdad existentes en la región y se logra un efectivo reconocimiento de la diversidad que caracteriza a esta parte del mundo.

Diversidad e inclusión: retos de la democracia en la región

Es ampliamente conocido, que la región latinoamericana se encuentra en medio de una gran paradoja en cuanto a su desarrollo económico y social, como lo expresa el hecho de que durante años hemos tenido un adecuado crecimiento económico pero al mismo tiempo una situación de pobreza y desigualdad social que es cada vez más preocupante. Para algunos "la desigualdad es la mayor amenaza contra la supervivencia de la democracia"[18]. En la actualidad nos enfrentamos a una crisis económica internacional que amenaza con agudizar estos problemas y con profundizar aún más el agotamiento de los modelos tradicionales de desarrollo.

Existe un estrecho vínculo entre desarrollo, inclusión y democracia. Según el PNUD, "uno de los requisitos para cumplir con el Desarrollo Humano, es contar con instituciones democráticas adecuadas, que ofrezcan el marco normativo y ético capaz de garantizar los derechos y libertades fundamentales de los individuos"[19]. La relación entre democracia y desarrollo es un camino de doble vía. Por un lado la pobreza, como lo indicamos más arriba, es una seria amenaza para la democracia y, al mismo tiempo, "la democracia es condición fundamental para impulsar

18 Carrillo-Flórez, F., "Una democracia de pobres es un pobre democracia", en: *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*. Fundación Carolina, Madrid, 2006, pág. 113.

19 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Informe Nacional de Desarrollo República Dominicana". PNUD, Santo Domingo, 2005.

el desarrollo y combatir la pobreza y la desigualdad"[20]. Es decir, sin desarrollo social y económico no es posible la estabilidad democrática, pero sin democracia no puede haber desarrollo. Hasta el momento, la democracia en América Latina no ha contribuido a erradicar la situación de pobreza.

Esta realidad está determinando que a una parte importante de los latinoamericanos se le impida el reconocimiento pleno de sus derechos fundamentales. En la región, "los derechos sociales y económicos son particularmente precarios y para grandes sectores de la sociedad inexistentes"[21]. Esto genera una ciudadana sin capacidad para ser agentes autónomos y sin control de su realidad. Desde la perspectiva de O'Donnell[22], podemos hablar de una ciudadanía de baja intensidad.

Esto crea las condiciones para el desarrollo de un sistema político basado en relaciones clientelares, que impiden el ejercicio conciente del voto y la libre expresión de la voluntad de los electores. Por otro lado, este clientelismo acompañado del diseño e implementación de programas sociales de carácter puramente asistencialistas, provoca que los grupos más empobrecidos no se constituyan en sujetos de derechos y establezcan con el Estado relaciones que perpetúan su situación de exclusión y marginación. Esto es sumamente grave, pues "la exclusión social atenta permanentemente contra la calidad de la democracia y su legitimidad como sistema político"[23].

A esta exclusión, producto del desconocimiento de los derechos económicos y sociales de los latinoamericanos y caribeños, se suma el hecho de que el no reconocimiento de la diversidad en la región, esta provocando a su vez exclusión

---

20 Iglesias, E., "Democracia y desarrollo: la política importa", en: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, 1ª. ed. Aguilar, Altea, Alfaguara, Buenos Aires, 2004, pág. 441.

21 Domingo, P., "Calidad de la democracia, ciudadanía y construcción del Estado de Derecho"..., pág. 34.

22 O'Donnelll, G., "Notas sobre la democracia en América Latina"...

23 Carrillo-Flórez, F., "Una democracia de pobres es un pobre democracia"... pág. 199.

y desigualdad. Debemos reconocer la diversidad como la expresión de las diferencias, las cuales, como señala Guédez, son "diferencias que no deben ser traducidas en negación, discriminación o exclusión, sino en reconocimiento de los otros-distintos-a-mi como partes de una misma identidad colectiva que nos incluye"[24].

El momento actual en América Latina se caracteriza por la irrupción de nuevos actores sociales, grupos de mujeres, jóvenes, indígenas, afroamericanos, discapacitados, que se resisten a permanecer invisibles en el espacio público, que luchan contra la marginación a que han sido históricamente sometidos. Frente a esta multiculturalidad, propia de la modernidad, "la democracia no puede hacer caso omiso a la necesidad de encontrar mecanismos para facilitar la convivencia de la diversidad cultural y étnica"[25].

Teniendo en cuenta esto, uno de los primeros problemas a enfrentar es la profundad desigualdad entre hombres y mujeres en la participación política. La universalidad del voto, por ejemplo, no ha supuesto la creación de las condiciones necesarias para que las mujeres puedan competir en situación de equidad en la competencia electoral. Esto ha impedido una justa representación de este sector en los espacios de poder, tanto a nivel del Estado, como en las direcciones de los partidos políticos. Esto se ha constituido en un serio problema de legitimación del sistema político democrático.

Es por ello que se habla hoy no sólo de medidas de acción afirmativa, entendidas como el conjunto de políticas que contribuyen a que grupos sociales tradicionalmente excluidos, como el de las mujeres, puedan tener un trato preferencial en el acceso a recursos, medios y cuotas de representación, sino también de democracia paritaria, es decir, proceso mediante

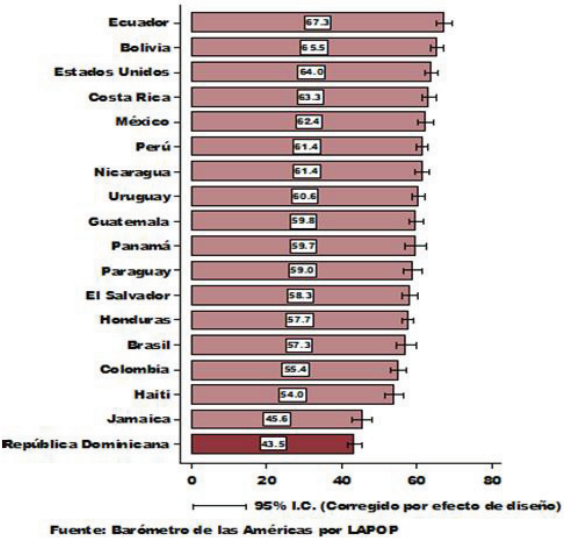
24 Guédez, V., *La diversidad y la inclusión: implicaciones para la cultura y la educación*. Sapiens, V. 6, No. 1, Universidad pedagógica experimental Libertador, Caracas, 2005, pág. 113.

25 Domingo, P., "Calidad de la democracia, ciudadanía y construcción del Estado de Derecho"..., pág. 35.

el cual se logra la "total integración, en pie de igualdad, de las mujeres en las sociedades democráticas, utilizando para ella las estrategias multidisciplinarias que sean necesarias"[26].

Como lo evidencian las investigaciones realizadas en el marco del Barómetro de las Américas, la participación de las mujeres cuenta con un amplio apoyo por parte de la ciudadanía en prácticamente todos los países de la región, a excepción de países como Jamaica y la República Dominicana.

Gráfico 5. Apoyo a la participación política de las mujeres. LAPOP



La democracia en la región tiene también el reto de garantizar la participación en los procesos políticos de las personas con discapacidad, las cuales tradicionalmente han encontrado múltiples obstáculos para el ejercicio libre del voto, para la participación en las campañas o para vincularse como candidatos

26 Zúñiga Añazco, Y., "Democracia paritaria: de la teoría a la práctica", en: *Revista de Derecho,* Vol. XVIII, No. 2. Valdivia, 2005, pág. 131.

o candidatas en los comicios. Garantizar la participación de este sector social no sólo es cuestión del reconocimiento de un derecho fundamental de estos grupos, sino también beneficiarse de sus aportes para mejorar la calidad del sistema político.

Lo mismo pasa con los pueblos indígenas y los grupos afrodependientes, objeto durante décadas de discriminación y de exclusión por parte de una sociedad que ha tenido la pretensión de una unidad impuesta. Las dificultades en la región comenzaron cuando se pretendió "la unidad en función del punto de vista que se asume como poder coercitivo"[27]. Con sus luchas, estos grupos han ido demandando espacios de participación en las decisiones de carácter público; es obligación del sistema político generarlos si quiere consolidar su legitimidad y evitar la aparición de serias crisis de gobernabilidad.

A manera de conclusión: el rol de la sociedad civil en el fortalecimiento de la democracia

Generar mayores niveles de inclusión y de reconocimiento de la diversidad en el sistema político y social de la región pasa por mejorar la capacidad de participación política de los latinoamericanos, a partir de un ejercicio conciente de ciudadanía. Para ello es necesario colocarse desde una perspectiva de reconocimiento y protección de los derechos fundamentales.

Esto implica que los actores fundamentales de la democracia, como son los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, asuman el rol de demandar cambios profundos a nivel de las políticas públicas definidas por los Estados, así como a nivel del sistema electoral y de la representación política, y por qué no, en lo que tiene que ver con los mecanismos directos de participación en la democracia.

En primer lugar, la lógica de la exclusión generada por la desigualdad y la pobreza sólo será transformada en la medida en

27 Guédez, V., *La diversidad y la inclusión: implicaciones para la cultura y la educación*... pág. 113.

que se lleven a cabo políticas sociales basadas en la universalidad y solidaridad. Esto supone a su vez, que los Estados promuevan políticas económicas coherentes con esta visión de las políticas sociales. Se parte del principio de que estás políticas son instrumentos del Estado que buscan construir ciudadanía; las mismas deben tener como punto de partida a los ciudadanos/as en tanto sujetos de derechos.

En segundo lugar, tenemos el reto de constituir sistemas electorales que propicien mayores niveles de participación de los distintos grupos en la sociedad, procurando el respeto y efectiva aplicación de la cuota femenina y garantizando a las mujeres condiciones de equidad en la competencia electoral. Por otro lado, es necesario que los organismos electorales propicien condiciones adecuadas de acceso y participación a los grupos con discapacidad. De igual manera que para los sectores más vulnerables en términos sociales y económicos, la participación electoral no le suponga un costo que la limite.

Los organismos electorales tienen además el reto de asumir un mayor control y fiscalización del financiamiento político, pues el tema del dinero en la política y los costos de las campañas electorales se ha convertido en una seria limitación y muchas veces exclusión, de aquellos sectores que no tienen acceso a recursos económicos.

Las organizaciones de la sociedad civil, como lo han venido haciendo en distintos países de la región, tienen la responsabilidad de promover mecanismos de control social, de seguimiento y acompañamiento a los órganos electorales, en lo que tiene que ver con la promoción de la transparencia electoral, la equidad en la competencia y la fiscalización del financiamiento de la política.

Es necesario a su vez, fortalecer las organizaciones político-partidarias como instancia de representación y agregación de intereses. Los partidos políticos tienen el deber de profundizar sus niveles de democracia interna, así como su capacidad de rendir cuentas, de manera que los actores históricamente

marginados de las decisiones partidarias, las mujeres y jóvenes, puedan tener un rol más protagónico en estas organizaciones.

De igual manera, es necesario desarrollar acciones y medidas que permitan una mayor participación en las instituciones de representación de la democracia, como los congresos, los gobiernos municipales, los tribunales y las propias instituciones centralizadas y descentralizadas del Poder Ejecutivo. Medidas de acción afirmativa garantizarán una mejor representación de las mujeres, los grupos indígenas, los discapacitados y los jóvenes en estas instituciones.

Por último, es necesario promover mayores niveles de inclusión en las decisiones de los asuntos públicos, a partir de la promoción de mecanismos de participación directa de la ciudadanía que aseguren la integración de los diversos grupos sociales. La democracia, entendida más allá de los procesos electorales, supone la constitución de consejos consultivos, consejos de desarrollo, iniciativa legislativa popular, presupuestos participativos, etc., procesos estos que deben asegurar la más amplia participación de los distintos actores.

Todo lo anterior plantea a las organizaciones de la sociedad civil un rol fundamental en lo que tiene que ver con la construcción de ciudadanía a partir de la generación de procesos de participación política. Esto supone entender a la sociedad civil "como el espacio público por excelencia, un lugar donde los ciudadanos en condiciones de igualdad y libertad discuten y cuestionan cualquier norma o decisión que no haya tenido su origen o rectificación en ellos mismos"[28].

Además de la participación en el ámbito de lo público, las organizaciones de la Sociedad Civil, deben contribuir con la promoción de amplios procesos de educación cívico-política que promuevan una mayor conciencia de los latinoamericanos y caribeños en cuanto su condición de ciudadanos/as sujetos de derechos.

---

28 Sermeño, A., "Democracia y participación política: los retos del presente", en: *Andamios,* V. 2, No. 4., 2006, pág. 20.

El nuevo Código Electoral de Costa Rica y la participación política de la mujer*

*Eugenia Zamora***

El nuevo Código Electoral de Costa Rica se aprobó mediante Ley 8765, publicada en el Alcance No. 37 a La Gaceta No. 171 del 2 de setiembre de 2009. La primera mujer costarricense que votó en un plebiscito fue doña Bernarda Vásquez. Éste se llevó a cabo el 30 de julio de 1950 en la provincia de Alajuela, en los poblados de La Tigra y La Fortuna, para definir si deberían pertenecer o no al cantón de San Carlos o al de San Ramón. Ella estrenó el derecho al voto de la mujer que se había finalmente reconocido en la Constitución vigente –aprobada en noviembre de 1949–, después de casi 50 años de luchas feministas en el país. Es decir, con la Constitución Política, que cumple en esta ocasión 60 años, también las mujeres cumplimos 60 años de votar, junto con nosotras, también el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), que se crea en esa Constitución.

En 1988 se plantea, por parte del Poder Ejecutivo y del entonces Centro Nacional de Mujer y Familia (CNMF), adscrito al entonces Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, el denominado Proyecto de Ley de Igualdad Real, que contenía varios capítulos sobre diversos derechos, entre ellos, derechos económicos, derechos procesales en la vía penal, cuando la víctima era una mujer, derechos sobre acceso de la mujer a la tierra y a la vivienda de interés social, derechos a la educación igualitaria y uno específico sobre derechos políticos. En este último se proponía que todos los partidos políticos quedaban obligados a incluir en sus delegaciones, en sus estructuras

---

* Transcripción de la ponencia presentada en el marco del XIV Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, San José, Costa Rica, 23 a 25 de noviembre de 2009.

** Magistrada Vicepresidenta del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

internas y en las listas de candidaturas a cargos de elección popular, el mismo número de hombres y mujeres, en proporción al padrón nacional electoral. En Costa Rica, prácticamente desde 1988, ese padrón prácticamente refleja un 50% de mujeres y de hombres. Si en ese momento no se le denominó paridad fue porque el término no se conocía; en realidad lo utilizan por primera vez las francesas en la década de los noventa. Ese capítulo fue eliminado del proyecto de ley que, además, cambió de nombre y pasó a llamarse Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (LPISM).

La nueva ley tuvo muchos y muy importantes impactos. Se considera que Costa Rica es el primer país de la región que concreta, en una política pública legislativa, la serie de derechos consagrados en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Sin embargo, en lo que toca a derechos políticos, el nuevo cuerpo normativo solamente incluyó normas de tipo programático porque establecía que los partidos, el Poder Ejecutivo y el Estado, en general, tenían la obligación de "promoverlos" pero no se dice de qué manera ni se establecen sanciones ante su incumplimiento. Esa misma ley incluía una norma que obligaba también a los partidos políticos a destinar –de la contribución estatal para los procesos electorales– un 30% del monto total que el partido por estatuto definiese, para capacitación a la mujer.

Cuando en 1996, después de otros dos proyectos de reforma electoral fracasados el descrito de 1988 en lo que respecta a derechos políticos y otro de 1992– finalmente se introduce una reforma en el Código Electoral, en la cual el legislador costarricense opta por el sistema de cuota mínima de un 40% por razón de género. Dado que esta reforma tampoco establecía los criterios sobre cómo iba a ser aplicada, el Tribunal Supremo de Elecciones, en ejercicio de su potestad de interpretación de la normativa electoral (artículo 102, inciso 3) de la Constitución Política) y, ante diversas consultas, emitió una serie de acuerdos y resoluciones jurisprudenciales, particularmente de 1999 a 2005, que posibilitaron su correcta aplicación como, por

ejemplo, cuando señaló que no se inscribirían ni estatutos, ni acuerdos partidarios, ni asambleas ni listas de candidaturas que no respetaran la cuota señalada. A su vez, que el 40% debía ser satisfecho, en cuanto a candidaturas a cargos de elección popular, en puestos elegibles. Esto, en virtud de que en la elección de 1998, en plena vigencia de la reforma señalada, muchos partidos colocaron a las mujeres en un 40%, pero en puestos no elegibles. Por lo anterior, es a partir de la elección nacional de 2002, cuando se puede apreciar el aumento de mujeres tanto en el Parlamento como en los cargos municipales, con ocasión de esas y otras interpretaciones señaladas.

El nuevo Código Electoral incorpora el principio de participación política por género, como un eje transversal que acompaña todo el accionar electoral y especifica que la participación política es un derecho humano de mujeres y hombres, que debe ser ejercido en condiciones de igualdad (artículo 2). Reitera también que el principio de paridad debe reflejarse en las estructuras partidarias y en las nóminas de elección y, a su vez, consagra a nivel legal las sanciones ante su incumplimiento como, por ejemplo, la no inscripción de las listas de candidaturas antes referida. El mismo artículo indica, en su tercer párrafo, que la paridad debe ir acompañada del mecanismo de la alternancia que, en las nóminas y, de acuerdo con el diseño electoral costarricense, es fundamental para que las mujeres puedan participar en condiciones de igualdad. También establece que debe haber contribución estatal para capacitación de manera paritaria. Todo eso obliga a los partidos políticos a una serie de cambios en sus estatutos, particularmente de cara a la elección municipal de diciembre del 2010 ya que, por la cercanía entre la entrada en vigencia del nuevo Código y la convocatoria a las elecciones nacionales, ya los partidos habían concluido sus procesos de renovación interna de estructuras, bajo el régimen de la cuota mínima del 40%.

1. Principios de participación política por género

El Código Electoral anterior no contenía un enunciado de principios sobre igualdad de género. Por esta razón se debía recurrir al articulado de la Constitución Política (art. 33), así como a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la CEDAW y su Protocolo Facultativo, entre otros tratados jurídicos internacionales de derechos humanos. También a la ya mencionada LPISM pues, aún cuando esta última no hacía referencia a la cuota del 40%, como lo dijimos, en su artículo 5 se compelía a los partidos políticos a incluir en sus estatutos los mecanismos necesarios para promover la participación efectiva de las mujeres en los procesos eleccionarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales.

Por otro lado, el artículo 60 del Código Electoral de 1996 establecía el sistema de cuota de género del 40%, al señalar

> Las delegaciones de las asambleas cantonales, distritales, provinciales, tendrán al menos un 40% de mujeres.

Es decir, el código anterior optaba por medidas de acción afirmativa y progresivas, razón por la cual el mismo viejo código contenía un transitorio que le daba al TSE la potestad de certificar que

> …cuando un partido haya alcanzado la participación política de la mujer en proporción a su número dentro del Padrón Electoral y a satisfacción del Tribunal Supremo de Elecciones, las medidas citadas en el último párrafo del artículo 60 del Código Electoral podrán cesar por resolución de ese Tribunal.

El Código actual sí establece ese principio de participación política por género y dice

> …la participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación.

Ese principio de paridad ya no es una medida temporal o progresiva sino que pasa a ser una medida permanente, dentro de

una sociedad que aún mantiene una cultura machista. El artículo continúa señalando

> …la participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas y órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.

Como dijimos, el Código anterior –al establecer la cuota– no disponía nada respecto del orden en las estructuras internas ni en las listas de candidaturas, razón por la cual el Tribunal, en el año 1997, en lo que curiosamente no fue un voto unánime, ante la consulta de un partido político, indicó que no era necesario que los partidos tuvieran un orden específico. Posteriormente, en el año 1999, la entonces Ministra de la Condición de la Mujer, Gloria Valerín, solicitó al Tribunal la revisión de ese acuerdo así como lo relativo a la ubicación de las mujeres en las papeletas diputadiles y municipales, en las designaciones de las asambleas partidistas, en las regulaciones de los mecanismos de implementación de la cuota y en el tema de capacitación que señalábamos de la LPISM. En esta histórica resolución No. 1863 de 23 de setiembre de 1999, el Tribunal dispuso

> a) en cuanto a la obligación de los partidos políticos de colocar mujeres en las listas de candidatos a cargos de elección popular, debe entenderse que se trata de puestos elegibles;
>
> b) que ese 40% mínimo debe respetarse en la designación de delegados en cada asamblea distrital, cantonal y provincial y no en forma global;
>
> c) que cada partido político tiene la obligación de incorporar en sus estatutos –antes de las próximas designaciones de delegados a asambleas y de candidatos para las papeletas de puestos de elección popular– los ajustes necesarios para garantizar efectivamente la participación de las mujeres en la forma y porcentajes dispuestos.

En la misma resolución, el Tribunal continúa señalando que el Registro Civil no inscribirá las nóminas de candidaturas que no se ajusten a estos parámetros. Es decir, la norma con la sanción

más la forma en que se está interpretando la normativa, permiten una aplicación efectiva de resultados en cuanto a la cuota:

> d) que el Registro Civil no inscribirá las nóminas de los candidatos que no se ajusten a estos parámetros;
>
> e) que el Registro Civil tampoco acreditará las reformas estatutarias ni las actas de asambleas cuando se determine que no se cumplió con lo establecido.

En cuanto a la solicitud de interpretación que se hacía sobre la contribución estatal, en efecto el artículo 6 de la LPISM señalaba que el 30% de lo que determinaba el artículo 194 del Código Electoral, sería destinado a capacitación femenina. Sin embargo, el TSE señaló que, al haber sido derogado ese artículo del Código Electoral en la reforma del año 1996, la norma del 30% de la LPSIM había sufrido un vaciamiento por derogación tácita refleja.

Dada la señalada ausencia de criterios del anterior Código Electoral, el TSE, de 1999 a 2005, emitió las siguientes resoluciones:

- Res. No. 2837 de 12 de diciembre de 1999: son elegibles aquellos que respondan al criterio histórico, es decir, al promedio de cargos electivos que ha sacado ese partido, ya sea a nivel distrital, a nivel cantonal, a nivel provincial o a nivel nacional.
- Res. No. 804-E-2000 de 4 de mayo de 2000: cuota del 40% para puestos de regidores y síndicos.
- Res. 0918-P-2000 de 11 de mayo de 2000: mujeres en la lista de candidatos a diputados, al existir un solo puesto elegible.
- Res. No. 1544-E-2001 de 24 de junio de 2001: presencia femenina en la papeleta para presidente y vicepresidentes.
- Res. No. 1543-E-2001 de 24 de julio de 2001: incorporación, en estatutos, de mecanismos para garantizar el 40% de la cuota femenina.

- Res. No.2096-E-2005 de 31 de agosto de 2005: la cuota mínima es un mecanismo de acción afirmativa en favor de la mujer.

Esta última resolución es muy interesante. Como dato anecdótico, el Tribunal estaba integrado por cinco hombres cuando el Registro Civil rechaza la inscripción del partido Nueva Liga Feminista por considerar que el porcentaje estatutario que ese partido estaba definiendo era más de un 80% para mujeres y argumenta que el partido se pasa de la cuota del 40% que también debe ser garantizada a los hombres. El TSE revoca la denegatoria de inscripción del estatuto de ese partido, así como la inscripción de sus candidaturas, y claramente especifica que el mecanismo de la cuota, es decir, de la acción afirmativa, de acuerdo con la CEDAW es un mecanismo que está diseñado a favor de la mujer. Se trata de un mecanismo compensatorio de desigualdad, pero que no está emitido a favor de los hombres, razón por la cual ordena la inscripción inmediata tanto del estatuto de ese partido como de la lista de candidaturas que iba a inscribir.

2. Paridad en estructuras partidarias y en nóminas de elección: estatutos de los partidos políticos

El Código anterior establecía, en el artículo 58, que los estatutos de los partidos debían contener un mecanismo que asegurara la cuota en la estructura partidaria y en los puestos de elección popular. El nuevo artículo 2, como señalábamos, obliga a los partidos a que se use el mecanismo de alternancia por sexo, que exige que los cargos no sean solamente de 40% en las listas individuales y en las listas en total, que no solamente debe ser en puestos elegibles atendiendo al criterio histórico –para los partidos que lo tienen–, o a los puestos elegibles para los partidos emergentes, sino que también dice que tiene que ser alterno, hombre-mujer o mujer-hombre. Así, el mismo sexo no puede estar en forma consecutiva en la nómina.

En la misma línea, el nuevo artículo 52 especifica que los estatutos de los partidos deben incluir los requisitos del inciso ñ), que define el porcentaje y la forma en que se hará efectiva la disposición contenida en el artículo 6 de la LPISM. En otras palabras, deberán contener las normas sobre el respeto a la equidad de género en ambas: estructuras partidarias y papeletas de elección. Recoge también, en el inciso o), los mecanismos de igualdad y no discriminación en esa estructura partidaria y en las nóminas de elección popular, así como el mecanismo de alternancia de hombres y mujeres en las nóminas de elección.

3. Inscripción de partidos políticos y de nóminas de elección

En el Código anterior esta función de inscripción, tanto de asambleas como de estatutos y de listas de candidaturas, estaba a cargo del Registro Civil. El nuevo Código crea el Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos. Así como el TSE, desde 1997, establece que el Registro Civil no inscribirá ninguno de los actos partidarios que irrespete el 40% de la cuota, en el nuevo Código ese acuerdo del Tribunal es retomado en el artículo 60 que dice:

> Solicitud de inscripción…
>
> La Dirección General del Registro Electoral no inscribirá los partidos políticos, los estatutos, ni renovará la inscripción a los partidos políticos que incumplan los principios de igualdad, no discriminación, paridad y mecanismo de alternancia en la conformación de las estructuras partidarias; tampoco reconocerá la validez de sus acuerdos que violen estos principios.

El artículo 61, ampliando el principio del artículo 2, dice:

> Todas las delegaciones de las asambleas cantonales, provinciales y nacionales de los partidos políticos y todos los órganos de dirección y representación política estarán conformados en forma paritaria, de conformidad con los principios, mecanismos y criterios establecidos en este Código.

En cuanto a las nóminas de elección popular y de cargos en órganos de dirección y representación política, el artículo 148 del nuevo Código establece que todas deberán ser paritarias y alternas. El primer lugar de cada una de las nóminas de elección popular será definido por el partido político. El Tribunal había propuesto en el proyecto del 2001 que este encabezamiento lo fuera por azar, pero la redacción finalmente aprobada dejó librado este aspecto a la definición que estime pertinente el partido político reiterando que el Registro Electoral no inscribirá a los partidos que no cumplan la participación paritaria y alterna.

4. Contribución estatal y capacitación paritaria

En lo que se refiere a contribución estatal y capacitación paritaria, el Código anterior, en su artículo 58, inciso ñ), decía que los estatutos de los partidos debían contener el porcentaje y la forma en que se haría efectiva la disposición contenida en el artículo 6 de la LPISM, como se indicó arriba. Con esto no se quería decir que la mujer debía tener títulos académicos sino que la capacitación es una herramienta válida en si misma y, también, una vía para promover dirigencias y liderazgos femeninos, lo que no implica formación en el sentido académico. En la resolución antes citada, el Tribunal dice que, dado que el artículo del Código Electoral antes explicado, había sido derogado en la reforma del 96, el artículo 6 de la LPSIM había sufrido un vaciamiento por derogación tácita refleja, de manera que había perdido vigencia, quedando en cero en cuanto a la obligación de capacitación para las mujeres de los partidos políticos.

En el art. 52 del nuevo Código se señala, en el inciso p), en cumplimiento del artículo 96 de la Constitución Política, que los estatutos partidarios deben indicar el porcentaje en que se distribuya la contribución estatal. En efecto, la norma constitucional exige al partido que los tres rubros en los que invertirá la contribución estatal deben ser: campaña, capacitación y organización permanente. Pero, a su vez, el mismo artículo deja librado al partido político la definición, en su estatuto, del

porcentaje que desea establecer para cada uno de esos rubros, sobre la base del principio de autoregulación partidaria. Demás señalar que, al menos en Costa Rica, los partidos políticos asignan un porcentaje muy bajo a este rubro, en promedio de un 3 a un 5%.

El Código nuevo exige al partido garantizar que, el rubro de capacitación, sea utilizado de manera paritaria, que deberá ser acreditado por contador público autorizado. El desacato de esta norma apareja, como sanción, que el TSE no autorice el pago correspondiente. Lamentablemente el artículo no dice, sin embargo, que debe ser una capacitación con enfoque de género. Lo importante de esta norma es que, de alguna manera, resuelve el vacío antes señalado respecto del rubro de capacitación y género, y ahora se cuenta con un monto para capacitación paritaria. Sin embargo la regulación sigue siendo, en mi opinión, deficitaria en cuanto a otorgar un verdadero y significativo financiamiento público para la actividad política de las mujeres, siendo este uno de los campos que habrá que abordar en una siguiente generación de reformas electorales y, en paralelo, dentro del espacio interno de cada partido político.

Muchos otros son los temas que se deben abordar de manera de poder contar con una visión holística respecto del rol de la mujer dentro de los sistemas electorales. Pero todos ellos escapan, por el momento, a esta ponencia.

Inclusión y participación política femenina: la confusión de los fines con los medios o la urgencia de expandir las posibilidades

*María de los Ángeles Fernández-Ramil**

Se me ha solicitado que presente una reflexión acerca de cómo la ampliación de diversas formas de participación política de las mujeres representa no sólo un impulso y una revitalización para la democracia en sí misma, sino que es un elemento importante cuando pensamos en el diseño de estrategias para el fortalecimiento de los partidos. Si uds. me lo permiten, lo haré en clave provocadora y dejando más preguntas que respuestas.

Parto por señalar que los encadenamientos y asociaciones que evoca esta idea son varios, no mecánicos y de verificación desigual porque, así como se ha demostrado que la incorporación de más mujeres en cargos decisorios no siempre se traduce ni refleja en un mayor tratamiento de las demandas de género e, incluso, en algunos casos, puede terminar profundizando la oligarquización de la política, por lo que no es fácil de asociar con la revitalización de la democracia, más difícil todavía pudiera ser que todo ello impacte, además, en el fortalecimiento de los partidos, entendida como la tríada virtuosa de institucionalización, democratización y transparencia que ha planteado CAPEL en su programa de trabajo. Por tanto, más que hablar de correlaciones de fácil demostración, nos encontramos frente a una seguidilla de supuestos que se sitúan en el plano de la aspiración. Como prueba, recurrí a revisar los *rankings* y estudios sobre gobernabilidad, con la finalidad de encontrar algún indicio de este posible vínculo. La equidad de género, a pesar de su reconocida importancia por parte de los organismos

* Directora Ejecutiva, Fundación Chile 21. Integrante de la Comisión Boeninger para la reforma del sistema electoral en Chile. Miembro de la Directiva Nacional del Partido por la Democracia (PPD).

internacionales, no se contempla como una dimensión de análisis en índices como el de Freedom House. En otros, como Politat y The Economist Unit, se lo incluye, más no de manera independiente, sino como una subdimensión de la participación política. El género aparece, entonces, como una suma de otras dimensiones por lo que su impacto se reduce notablemente. No recibe un tratamiento especial. A lo sumo, como dato agregado.

Es importante plantear algunas consideraciones previas. En primer lugar, bien sabemos que la presencia de las mujeres en instancias de poder es importante por razones normativas, porque es justo y es un indicador de modernización de las sociedades, sin demandar o esperar de ello otras consideraciones, aunque es cierto que la mayor parte de la literatura y también de quienes trabajan en el campo de los derechos de las mujeres plantean que éstas podrán cambiar los resultados políticos. La expectativa es razonable aunque la evidencia empírica no es concluyente al respecto. Estudios realizados con legisladoras muestras que, en un nivel, existe la creencia de que las mujeres electas proveerán modelos de rol para otras mujeres y que su presencia será simbólicamente importante para difundir un mensaje de que la política es una arena en la que las mujeres pueden contribuir plenamente como los hombres. En un segundo nivel, existe la expectativa de que las mujeres parlamentarias intentarán influenciar la cultura política, la agenda parlamentaria y los resultados políticos, trayendo una perspectiva diferente para manejar los asuntos públicos. En un tercer nivel, interesa indagar si se produce un efecto femenino en los estilos de liderazgo político en el proceso de toma de decisiones parlamentaria.

Soy una partidaria de las cuotas y he trabajado intensamente para que en Chile, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, éstas se instauren. Sin embargo, igualmente, y a partir de la propia experiencia reciente en Chile donde la llegada de una mujer a la presidencia (2006-2010) abrió la ventana de oportunidad para que éstas se instalasen, sin que se haya logrado, parece pertinente desarrollar un análisis crítico mediante la constatación del riesgo que puede implicar la confusión de la

necesidad de mayor inclusividad política con uno de los posibles medios existentes, como son las cuotas. En algunos casos, como el chileno, puede suceder que la preocupación exclusiva por el impulso de las cuotas, sin visualizar otros caminos posibles para hacer frente a la sub-representación femenina, puede llevar al "olvido de alternativas" obviando, simultáneamente, el surgimiento de nuevas oportunidades para la exclusión de las mujeres en instituciones de reciente creación en la región como los Bancos Centrales, o Tribunales Constitucionales, por indicar dos ejemplos. Este será uno de los aspectos centrales de esta presentación-provocación.

La presentación se organizará como sigue:

- En primer lugar, se recuerda la importancia de la dimensión de inclusividad, relacionada con la representación política puesto que es la que recoge la preocupación por la necesidad de integrar la diversidad de la sociedad, no sólo al interior de los partidos, sino en sus directivas y en las instancias de representación política. Cuando hablamos de participación política femenina en esta exposición, nos circunscribimos al nivel de la elite y no de la participación política a nivel de masas. Numerosos trabajos han documentado que, si bien las mujeres dieron una larga lucha por conseguir su reconocimiento como ciudadanas, esto se habría logrado parcialmente por cuanto, si bien obtuvieron en todas partes el derecho a elegir, el derecho a ser electas sigue suponiendo una tarea titánica e incierta por la cantidad de obstáculos que encierra, al punto que la literatura sobre el tema dice que, para una mujer ser electa, es como "atravesar el río Rubicón".
- En segundo lugar se constata que, en aras de lograr la inclusividad en política y, especialmente, en la política partidaria, se ha recurrido a los mecanismos de cuotas, recomendados por los organismos internacionales. Las cuotas se han convertido en los mecanismos más populares para promover el acceso de la mujer a los cargos electivos. Su efectividad, cuando se aprueban bajo ciertas condiciones (tales como su vinculación a sanciones por incumplimiento

así como la importancia del sistema electoral en el cual se insertan), resulta indesmentible en el aumento de la presencia femenina, particularmente en las instancias legislativas.

Sin embargo, la adopción entusiasta de dichos mecanismos y su difusión, cual "reguero de pólvora", la que ha sido recogida de manera entusiasta y a veces, acrítica, por la literatura académica, ha llevado a no prestar la debida atención a sus consecuencias no previstas por un lado y, por otro, no ha facilitado la identificación de otras formas para enfrentar los dilemas de la inclusividad a nivel de la participación política femenina, especialmente en aquellos contextos en los cuales todavía no se adoptan. Para ilustrar esto, nos centraremos en el caso de Chile.

- En tercer lugar, pareciera necesario situar las cuotas en su justo lugar y término, si es que lo que se busca es que la inclusividad no se reduzca a presencia numérica, sino que se traduzca en representación de las demandas femeninas. Ello nos lleva a preguntarnos acerca de la necesidad de impulsar medidas adicionales que permitan alcanzar lo que las cuotas no han podido lograr y, además, en aquellos lugares en los que no ha sido posible que éstas se aprueben, analizar con detenimiento el *ethos* cultural dominante de forma de identificar, creativamente, otra modalidad de mecanismos que permitan el logro del objetivo buscado. Se finaliza señalando que, para dar un paso más allá en materia de propuestas de fortalecimiento de los partidos políticos, es necesario dar un giro a la forma convencional de estudio de la realidad partidaria y de la forma en que se han venido aplicando los estudios de opinión sobre estos temas.

Siguiendo a Verge en su trabajo "Representación política y modelos de partidos en España: Los casos de IU, PSOE y PP"[1], la representación política se define como una relación

[1] Publicado en Montero, José Ramón, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos.* Editorial Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2007.

entre intereses y resultados con tres conexiones básicas entre ciudadanos y políticos, los dos actores claves de este proceso, y que se viabiliza a través del rol asignado a los partidos políticos en el sistema democrático:

1. Entre las señales o preferencias emitidas por los ciudadanos y las políticas públicas, que implica que los representantes deben actuar siendo receptivos a los intereses y demandas de los ciudadanos.
2. Entre mandatos y políticas, que supone el seguimiento de los representantes de las propuestas electorales.
3. Entre resultados y sanciones, que indica la posibilidad de los ciudadanos de hacer rendir cuentas a los representantes. Dicha autora, avanza en que, a pesar de que estas dos dimensiones, receptividad y la rendición de cuentas, han sido las tradicionalmente consideradas "sustantivas", la dimensión que ha cobrado más fuerza en el debate de la representación política desde los años ochenta es la que hemos denominado inclusividad. La "política de la presencia", precisa, ha reivindicado el espacio de la identidad en la configuración democrática, poniendo incluso en cuestión algunos de los principios básicos del liberalismo político.

Desde esta perspectiva, continúa dicha autora, las características del representante constituyen un aspecto fundamental en el proceso de la representación. Dado que el tamaño y la extensión de los Estados modernos imposibilitan el ideal de una asamblea de todo el pueblo, la "representación-espejo" se perfila como la mejor aproximación a la participación de cada ciudadano. La verdadera representación, a su juicio, implicaría que la composición de las instituciones públicas corresponda, en la medida de lo posible, a la de toda la nación, a fin de intentar reflejar la variedad de intereses de la sociedad.

Para Verge, la demanda de una presencia equilibrada de mujeres y hombres en la vida política atañe a los partidos dado que, entre sus funciones operativas, se encuentra el reclutamiento de elites políticas y es esta selección de candidatos la que

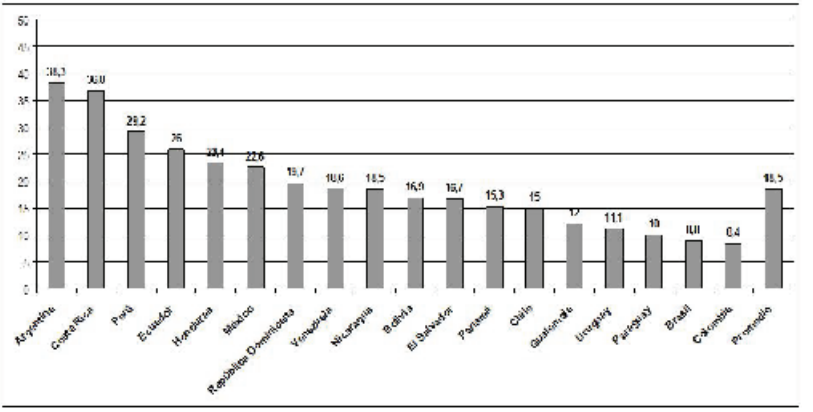
determina la configuración de las instituciones representativas. Al final del día, son los partidos los responsables de que un Parlamento contenga un porcentaje determinado de mujeres, más allá de que el tipo de sistema electoral vigente en un país favorezca o perjudique su representación.

Se justificaría así la introducción de cuotas que garanticen una reserva de puestos a las minorías sociales infrarrepresentadas en las instituciones, entre ellas, las mujeres. Su inclusión en los centros de decisión concedería mayores posibilidades a que sus intereses sean escuchados y traducidos en políticas públicas.

En este marco, no cabe duda que la diseminación de las cuotas de género ha resultado eficaz si lo que se busca es producir un impacto numérico. Además, se ha podido aprender cada vez más de las distintas experiencias, de forma de lograr en cada caso nuevo, una aplicación más eficaz. Una amplia literatura lo confirma a nivel mundial, con cincuenta países que las han adoptado en el mundo. Para el caso de América Latina, "la adopción de las cuotas en once países entre los años 1991 y 2000 ha producido en muchos de ellos una importante aceleración en el incremento del número de mujeres en la vida pública sobre todo en las cámaras bajas"[2]. Así se observa en los siguientes cuadros:

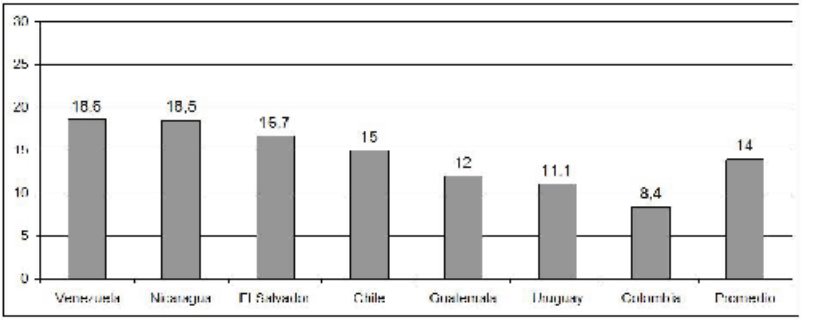
2 Citado en "Del dicho al hecho: manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos", Idea Internacional, Perú, 2008, pág. 17.

Gráfico 1. Mujeres en congresos unicamerales o cámaras bajas latinoamericanas



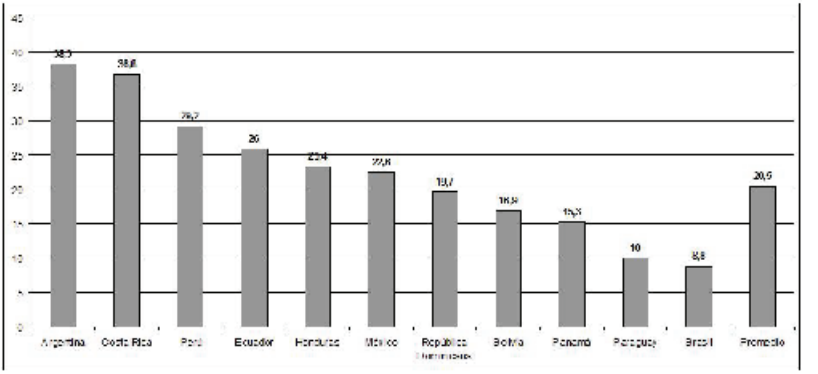
Fuente: Llanos y Sample (2008).

Gráfico 2. Mujeres en cámaras bajas o congresos unicamerales - Países sin cuota



Fuente: Llanos y Sample (2008).

Gráfico 3. Mujeres en cámaras bajas o congresos unicamerales - Países con cuota



Fuente: Llanos y Sample (2008).

El avance de la presencia femenina a nivel del poder legislativo, gracias a las cuotas, contrasta con la situación que experimentan las mujeres que ingresan por vía de designación a integrar el poder ejecutivo, al menos en América Latina. Se señala que "no es usual encontrar mujeres ocupando más de una cartera ministerial o haciendo de esta actividad una carrera política estable. La mayor parte de las mujeres han ocupado sólo una cartera y con un período de desempeño en el cargo relativamente corto en comparación con sus pares masculinos"[3]. La presencia femenina en política, cuando no está sostenida por mecanismos institucionales de carácter vinculante, se ha demostrado inestable y puede perder terreno frente a otros compromisos con mayor peso político[4]. Es por ello que las cuotas han venido no sólo a propiciar una mayor presencia femenina,

3 En Iturbe de Blanco, E., "Las mujeres latinoamericanas en la alta gestión pública: logros y desafíos". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2003, pág. 10.

4 En Luna, Elba, Vivian Roza y Gabriela Vega, "El camino hacia el poder: ministras latinoamericanas 1950-2007". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2008, pág. 19. Es importante precisar que en este caso cae la paridad ministerial impulsada por la Presidenta Bachelet, que ha dependido de su voluntad presidencial únicamente. Nada garantiza que quien la suceda en la Presidencia de Chile la mantenga, aunque no es posible ignorar que su decisión ha supuesto una señal para toda la región.

sino a impedir que ésta se vea amenazada por el peligro de la provisionalidad y la inestabilidad.

Sin embargo, la aplicación en apariencia positiva de las cuotas, particularmente por su efecto correctivo, a nivel del poder legislativo encierra otras consecuencias que deben ser advertidas, habida cuenta de la necesidad de preocuparse por la calidad de la democracia y el fortalecimiento de los partidos, que es la pregunta que se me ha asignado. Estas consecuencias han sido advertidas, aunque todavía de manera fragmentada y parcial, por la literatura sobre el tema. Nos referimos a las siguientes[5]:

1. Existe la posibilidad de que las beneficiarias por dichas medidas resulten estigmatizadas, como sucede en todo sistema de acción afirmativa.

2. Funcionan muy bien en los sistemas de lista cerrada, pero éstos tienen déficits democráticos. Este tipo de sistemas tiende a separar a los representantes de su electorado, haciendo que rindan cuentas no tanto a los votantes como a los jefes de partido.

3. Cuando no existe un vínculo con los movimientos de mujeres en el ámbito nacional, las medidas afirmativas pueden terminar poblando los foros de representantes con elites de mujeres que difieren poco de sus colegas masculinos en cuanto a sus antecedentes sociales o su enfoque político. Por tanto, se termina contribuyendo a la oligarquización de la política y, por otro, no es tan seguro que pueda corroborarse siempre una mayor preocupación por las demandas propias de las mujeres[6], aunque debe ser reconocido que también se ha

---

5 En: "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual". UNRISD, Francia, 2006, págs. 178-180.

6 Más allá de constituir una apreciación general, resulta interesante lo que señala Wills en relación al caso colombiano: "Si bien la llegada de más mujeres de elite a altos cargos del Estado o la mayor presencia femenina en el parlamento hace más visible la capacidad intelectual y gerencial de las mujeres y cuestiona estereotipos denigrantes de la femineidad, por otra parte, su mera presencia no garantiza por sí misma que circulen en estos ámbitos del poder político

podido comprobar que es más probable que las legisladoras presenten proyectos de ley que aborden problemas relacionados con los derechos de la mujer, la familia o los hijos. En síntesis, difícilmente es posible afirmar que se beneficie la calidad de la democracia.

4. Existe el peligro de que paralicen la acción y llevan a la despolitización[7].

Lo anteriormente indicado no debe ser interpretado como argumentos en contra de las cuotas. Nada más lejos de la realidad, aunque es cierto que sus detractores han recurrido a algunos de ellos con el fin de fundamentar su rechazo. Resulta más interesante deslindar dos niveles de análisis: una cosa es que las cuotas sean una posibilidad y que su aplicación, tal como se ha demostrado en algunos contextos, resulte eficaz para el aumento de mujeres en las instituciones políticas pero, otra cosa muy distinta, es la obsesión de la que parecen ser objeto en algunos casos, elevándolas a la categoría de "buena práctica" en condiciones de que existen evidencias de su no aplicación o, si se hace, es más bien un recurso no uniforme y aleatorio. Tal es el caso de Chile, una de las excepciones en la región en donde no ha sido posible la aprobación de una ley de cuotas a nivel legislativo y, por tanto, con carácter obligatorio, aunque sí existen cuotas partidarias con carácter voluntario en tres de sus partidos. Dichas cuotas son reseñadas como ejemplo de "buena práctica" para el caso de este país y veremos que se ha tomado más en

discursos y propuesta que politicen la diferencia femenina". Para más detalles, consultar Wills, María Emma, "¿Por qué incluir no es igual que representar? La trayectoria de las mujeres hacia la política en Colombia (1954-2000)". Campaña Nacional para promover la participación política de las mujeres en Colombia, Bogotá, 2005, pág. 1. En la misma línea se pronuncia Mark P. Jones, conocido investigador del mecanismo de cuotas, quien señala que "las mujeres legisladoras son primero y antes que nada miembros de sus partidos", en Contreras, Joseph, "From Tijuana to Tierra del Fuego, women are raising their political profile and breaking new ground", Newsweek International, 22 de agosto de 2005, en <http://www.msnbc.msn.com/id/8942434/site/newsweek>, disponible al 19 de julio de 2010. En todo caso, es importante señalar que la literatura no es concluyente y muestra contradicciones acerca de esta modalidad de impacto femenino en la política.

7 Ibídem, pág. 16.

la perspectiva de una moda que de una práctica sistemática en el tiempo. De hecho, es la "única" buena práctica de dicho país que puede incluirse en un libro que cubre todo el espectro latinoamericano[8]. Sin embargo, investigaciones demuestran que, o no se cumplen, por lo cual no tienen efecto práctico y que, además, el mecanismo de selección de candidatos no influye en el escaso porcentaje de candidatas que todos exhiben[9], o su aplicación no es uniforme ya que, a pesar de que los partidos que cuentan con dichos mecanismos en Chile tienden a presentar un número mayor de candidatas, la DC ha llevado en promedio un menor número de candidatas que los partidos que no cuentan con dichas medidas, como RN y la UDI[10]. Otros estudios constatan "la existencia de cuotas en sólo tres partidos, lo que ratifica los hallazgos anteriores, incorporadas voluntariamente y más bien en términos nominales, lo que no constituye garantía alguna de un aumento de la representación femenina en el parlamento, aún cuando ésta ha aumentado"[11]. La arbitrariedad en su uso de las cuotas es ratificado por Franceschet[12] quien, en base a una investigación de Moltedo, afirma que se consideran más una

8 "Del dicho al hecho: manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos"... págs. 31 y 34. Luego de corroborar que el caso de Chile no es de manera efectiva una "buena práctica", surge la legítima duda acerca de si lo son el resto de las experiencias resaltadas en este libro.

9 Citado en Fontaine, A., Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker, (eds.), "Introducción: lecciones del seminario internacional sobre reforma de los partidos políticos en Chile", pág. 16, y en Toro, S. y Daniela García, "Mecanismos de selección de candidatos para el poder legislativo: un examen a las lógicas de mayor y menor inclusión", pág. 402, ambos en: Fontaine, A., C. Larroulet, J. Navarrete e I. Walker (eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. PNUD-CEP-Libertad y Desarrollo, Proyect América y Cieplan, Santiago, 2008.

10 En Ríos, Marcela, "¿Cómo enfrentar la subrepresentación política de las mujeres en Chile?", documento preparado para la Mesa Agenda Pro Género, Santiago, fundaciones Chile 21 y Ebert, 2006, pág. 6.

11 Citado en López, Miguel Ángel y Pedro Figueroa, "Presente y futuro de la reforma electoral a Chile", en: *Tendencias y perspectivas de la reforma electoral en América Latina*, varios autores. IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica, 2008, pág. 59.

12 Citado en Franceschet, Susan, *Women and politics in Chile*. Lynne Rienner Publishers, Boulder-Colorado, 2005, pág. 99.

aspiración a lograr que como algo obligatorio. En esa misma investigación, se constatan otros riesgos en el proceso de aplicación de las cuotas partidarias en Chile, como es remitirse al cumplimiento del mínimo establecido en los estatutos, lo que las deja reducidas a un "piso", así como el malestar y conflictos que genera al interior del partido particularmente con los hombres, por lo que resulta relativo el impacto que pudieran tener en el posible fortalecimiento de la estructura partidaria[13]. Durante el gobierno de la Presidenta Bachelet se presentó al Congreso una Ley de Participación Política Equilibrada entre Hombres y Mujeres, que supone un piso mínimo de 30% de mujeres en listas de dirección partidaria interna así como a cargos de representación popular, asociando las candidatas electas a un financiamiento electoral diferenciado, tanto para las candidatas como para sus partidos de pertenencia. Dado que el poder ejecutivo no le otorgó urgencia para su discusión en su momento, el proyecto no pudo ser discutido durante la administración de Bachelet, que finalizó en marzo de 2010.

Las cuotas han permitido configurar un cuadro paradojal, con la incorporación de un importante número de mujeres en cargos de decisión política pero sin que éste proceso se vea necesariamente acompañado con la expresión de las demandas femeninas, por un lado y, por otro, sin que dichas mujeres representen un espejo de la diversidad femenina en sus sociedades. Esta situación hace que surjan legítimas preguntas acerca de su contribución al logro efectivo de la inclusividad política.

¿Qué queremos decir con esto? Que no se nos malentienda. No se pretende ignorar la importancia del instrumento pero, paralelamente, es importante analizar su impacto en los distintos contextos, reconociendo que su efectividad es relativa para el logro de la inclusividad femenina o, si se logra, es una inclusividad menguada y reducida por cuanto, por un lado, existe

13 Citado en Moltedo, Cecilia, "Experiencias de participación de las mujeres chilenas en los partidos políticos: 1990 a 1998". Instituto de la Mujer, Santiago, 1998, págs. 81 y 90.

una tendencia al ingreso de un cierto perfil de mujer por esa vía (de un determinado origen socieconómico y nivel educativo) y, segundo, no está del todo garantizado que hagan suyas las demandas propias de las mujeres. Es por ello que las cuotas de género deben ser observadas como mecanismos necesarios pero no suficientes y, cuando se impulsan, debe imaginarse inmediatamente una batería de medidas que compensen o neutralicen sus posibles efectos negativos. De hecho, las estudiosas de las cuotas y sus efectos ya están advirtiendo, más cautelosamente, que "existen un conjunto de variables que pueden contribuir a mejorar la presencia de mujeres en cargos de elección popular y que su ausencia redunda negativamente en el empoderamiento de mujeres"[14].

En segundo lugar, en aquellos contextos cuya cultura política no es proclive a las medidas de acción afirmativa, si bien se puede producir un razonable intento por sensibilizar acerca del tema, convenciendo con argumentos a aquellos llamados a tomar decisiones sobre su adopción y aplicación, también es importante dejar abierta la puerta para explorar otros caminos. En síntesis, pareciera razonable acompañar el impulso siempre importante de los mecanismos de cuotas con otras medidas, evitando caer en el "olvido de alternativas", pesquisando previamente las características de la cultura política de modo de identificar un abanico de medidas que permitan avanzar en la participación política femenina.

En tercer lugar, el énfasis colocado en los ámbitos político-institucionales tradicionales, especialmente en el poder legislativo y en órganos de dirección partidaria, ha descuidado el surgimiento de nuevos espacios de poder político que se han creado en nuestros países a lo largo de estos años, como resultado de las reformas contemporáneas a la gestión de gobierno o de la creciente demanda pública por *accountability* o

14 En Ríos, Marcela, Daniela Hormazábal y Maggi Cook, "El efecto de las leyes de cuota en la representación de las mujeres en América Latina", en: Ríos, Marcela (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Idea Internacional-Flacso Chile-Catalonia, Santiago, 2008 pág. 241.

rendición de cuentas. Nos referimos a instituciones como bancos centrales, contralorías, tribunales constitucionales, consejos de transparencia y otras afines en las que, por lo general, las mujeres brillan por su ausencia. Acá se presenta un vacío que no ha sido lo suficientemente observado, por lo "debería haber una estipulación en los términos de referencia de dichas instituciones o acta constitutiva para que den una respuesta a las mujeres como grupo; y en sus normas de conducta y métodos de procedimiento las desigualdades basadas en el género deberían considerarse como algo inaceptable"[15]. Por tanto, supone un desafío promover la sensibilidad de los sistemas de rendición de cuentas en cuanto a la distinción por razón de sexo.

Una vía alternativa a explorar en estos casos es el intento de contemplar un abanico de iniciativas que, además de los necesarios cambios legislativos, se oriente hacia el incremento de información y la redirección de recursos, apuntando a las variables que se señalan como capaces de mejorar la presencia de mujeres en cargos de representación popular y que atienden a las siguientes preguntas[16]:

- ¿Cómo contribuir a la existencia de un movimiento de mujeres que promueva una agenda pro derechos de las mujeres?
- ¿Cómo lograr que los partidos se comprometan con la equidad de género y la competencia electoral equilibrada?
- ¿Cómo lograr que haya un número suficiente de mujeres para asumir una trayectoria político-electoral consistente en el tiempo?
- ¿Cómo lograr que el electorado no premie con su voto a aquellos partidos no comprometidos con la equidad de género?[17]

15 En: "Igualdad de género: la lucha por la justicia en un mundo desigual"... pág. 212.

16 Ibídem, pág. 241.

17 Para el caso de Chile, las encuestas de opinión arrojan un amplio apoyo ciudadano a las medidas de acción afirmativa, concentrándose su aprobación en las mujeres que se identifican con la izquierda y jóvenes. No se han hecho

Algunas medidas que podrían contribuir a responder a los dilemas que plantean estas preguntas podrían ser:

1. Formulación de incentivos a la circulación del poder en los cargos de decisión partidaria estableciendo límites a los mandatos y tasas de renovación, lo que posibilitaría (aunque no aseguraría) el ingreso de mujeres a dichas instancias. Un ejemplo sería el condicionamiento de financiamiento estatal partidario a este tipo de prácticas partidarias.
2. Introducción de la dimensión de género como criterio transversal en las propuestas de reformas políticas que se promuevan en los distintos contextos, especialmente en lo relativo a los gastos de campaña y al financiamiento estable de los partidos políticos.
3. Desarrollo de campañas de afiliación femenina así como actividades de formación dirigidas a mujeres de forma de enfrentar esa idea de que "no se encuentran mujeres cuando se las busca", intencionando la convocatoria hacia sectores de mujeres de sectores populares y de clase media (a fin de romper la tendencia a la oligarquización) y con conciencia de género. Se hace necesario superar el aporte de recursos públicos para actividades de educación política al interior de los partidos, realizadas sin visión de género y escasamente fiscalizadas.
4. Realización de iniciativas de capacitación en competencia y habilidades, de forma de desarrollar en las mujeres el sentido de la "eficacia política".
5. Desarrollo de campañas dirigidas a la ciudadanía, con énfasis en las electoras, de forma que condicionen su voto a aquellos partidos que promuevan la equidad de género y la participación política equilibrada (porque ello es justo y legítimo).

cortes por ubicación socioeconómica y ello no permite saber si las mujeres de clase media y más pobres adhieren a este tipo de mecanismos, lo que permitiría responder a aquellos que han criticado las cuotas como medidas promovidas esencialmente por grupos de mujeres "ilustradas".

Otro factor problematizador es que las cuotas, con su objetivo de incluir a más mujeres en las instancias de decisión política, se ubican al nivel de las consecuencias del problema de la discriminación femenina en dicho ámbito, pero que no ataca sus causas, que estarían enraizadas en la división sexual del trabajo. Nos referimos a la necesidad de enfrentar cambios estructurales. En esta línea, un posible cauce a explorar es la modificación de las culturas político-organizacionales, de forma de lograr paulatinamente que éstas se adecuen a la experiencia y forma de vida de las mujeres. Para ello, hay que trabajar en la incidencia en las culturas organizacionales, especialmente de aquellas referidas a la esfera pública como los partidos, la empresa y las instituciones estatales, permeadas por normas y códigos derivados de la experiencia masculina. Eso es lo que buscaban las italianas, impulsando la llamada "Ley del Tiempo", por ejemplo.

En síntesis, las cuotas, aunque se han convertido en las medidas más recurrentes y populares para aumentar la participación femenina en cargos de decisión política, especialmente en los Congresos, no son la panacea. Es cierto que exhiben evidentes fortalezas empíricas: en los lugares donde se han aplicado, y bajo ciertas condiciones, han permitido un aumento significativo de mujeres en cargos de representación popular. Sin embargo, y porque existen contextos todavía donde éstas resultan impenetrables, como es el caso de Chile, nos vemos obligados al deber de expandir el horizonte de posibilidades, en términos de pasar la asignatura pendiente que sigue siendo la inclusividad femenina en política. Adicionalmente, se mantiene la aspiración de que dichas medidas, cuotas u otras que sea posible implementar en el futuro, contribuyan a la calidad de la democracia y, adicionalmente, al fortalecimiento de los partidos políticos.

Las cuotas parecen sufrir el mismo mal de familia que las primarias: un procedimiento de democracia directa al que todos adscribimos desde un punto de vista normativo y porque además, parece de sentido común en sociedades donde los

ciudadanos parecen cada vez más informados y conscientes de sus derechos, pero éste no espanta en fenómenos tan complejos, las consecuencias indeseadas y, a veces, disfuncionales[18]. Por ejemplo, ¿es la democratización por la vía de la realización de primarias una medida útil para lograr la mayor inclusividad femenina? Pareciera que no, porque la evidencia indica que a las mujeres parece irles mejor en procesos de designación que cuando compiten por un cupo en primarias. Otra no menos preocupante es que la ciudadanía puede terminar no votando por el partido que implementó las primarias, producto de los fenómenos de lucha política exacerbada que muchas veces acompañan su realización. ¿Puede haber un peor castigo? Una tercera consideración nos habla de algún tipo de esquizofrenia partidaria porque, si el objetivo principal de los partidos es ganar elecciones, no se entiende por qué no se incorporan más mujeres, habida cuenta de que su porcentaje de efectividad electoral es más alto (por ejemplo, 4% más que los hombres, en el caso de Chile).

Todo ello revela la necesidad de ir más allá en la agenda de estudio de los partidos políticos, saliendo de los marcos restringidos y un tanto saturados de encuestas de opinión centradas en el comportamiento electoral, para ir hacia el lugar donde se encuentra el votante, el ciudadano, y preguntarle cómo percibe la necesidad y las funciones de los partidos. Se requiere impulsar una lógica *bottom-up* que, luego, sea recogida por los organismos electorales y todos los interesados en promover la democratización de la política partidista. No resulta aceptable seguir escuchando la letanía de la falta de credibilidad ciudadana en los partidos por la vía de la incorporación de un número mínimo de preguntas acerca de ellos. Dicha información surte el efecto contrario de seguir profundizando, en la opinión pública, su desafección hacia ellos. Se requiere avanzar en estudios

18 Así lo señala Sánchez C., Fernando R., "Partidos políticos en América Latina: transformaciones y líneas para su fortalecimiento", en: Fernando F. Sánchez C. y José Thompson (eds.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, Cuadernos de CAPEL, No. 50. IIDH-CAPEL-USAID, San José de Costa Rica, 2006, pág. 35.

comprehensivos y abarcadores de gran cantidad de temas. Es necesario dar un salto cualitativo en el tipo de indagación a realizar, si es que realmente nos importan los partidos. Como bien plantea Linz[19] sin un mayor entendimiento de la crítica a los partidos políticos y las contradicciones que ésta encierra, será difícil iniciar reformas que reduzcan esa actitud crítica. Es ésta una vía a explorar si queremos inaugurar una nueva etapa de propuestas y de reformas para el fortalecimiento efectivo de los partidos y, en ese marco, contribuir eficientemente al logro de una mayor inclusividad política femenina.

19 Linz, Juan José, "Conclusiones: los partidos políticos en la política democrática. Problemas y paradojas", en: Montero, José Ramón *et. al.* (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos.* Fundación Alfonso Martín Escudero-Editorial Trotta, Madrid, 2007.

Inclusión y participación política de las mujeres

*José Ángel Aquino**

En la introducción a la primera edición de su libro "El futuro de la democracia", el profesor italiano Norberto Bobbio señala que "para un régimen democrático, estar en transformación es su condición natural; la democracia es dinámica, el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo"[1]. La supervivencia del sistema democrático como la principal alternativa de gobierno en el mundo occidental es en gran medida, el resultado de la capacidad de renovación que el mismo ha sido capaz de exhibir.

Hoy, al analizar la evolución histórica del sistema democrático, comprobamos que uno de los aspectos en los cuales la democracia ha mostrado su dinamismo de manera más efectiva, es el relativo a la inclusión política, entendida esta como la incorporación de las personas como sujetos activos de la participación política, es decir, como entes con derecho y posibilidad real de elegir sus autoridades públicas y ser elegidos como tales, de votar en consultas populares o participar en las veedurías públicas u otros mecanismos de control ciudadano del ejercicio del poder.

De la democracia ateniense limitada a unos pocos ciudadanos pasaremos a la de los ciudadanos propietarios e ilustrados de la revolución francesa; más tarde el voto censitario será sustituido por el voto casi universal masculino, con la única exclusión de los esclavos, que al adquirir la condición de libertos pasarían también a ser sujetos políticos. Finalmente, el último peldaño en

---

* Magistrado Titular de la Junta Central Electoral de República Dominicana. Se desempaña como miembro de la Cámara Administrativa de este organismo.

1 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

esta escalera de inclusión, parecería haberlo alcanzado la mujer con el derecho al sufragio en el siglo XX.

Los problemas de la inclusión política sin embargo, están lejos de considerarse definitivamente resueltos. Por una parte, las nuevas tendencias en el derecho constitucional moderno y muy especialmente en el latinoamericano, apuntan a garantizar la incorporación al proceso político de diversos segmentos: las personas que guardan prisión preventiva, los discapacitados, las personas que han cumplido dieciséis años, los ciudadanos que prestan servicio policial o militar, los nacionales residentes en el exterior, entre otros. Por otro lado, la principal discusión estriba en garantizar que las personas ejerzan plenamente su ciudadanía como sujetos activos del derecho al sufragio, creando las condiciones para que sean efectivamente electas en posiciones de poder, independientemente de su condición, clase, género, raza o estatus social.

La lucha por la inclusión política es sobre todo un esfuerzo contra la discriminación y por la creación de igualdad de oportunidades entre los diversos actores de la sociedad. En el caso de la mujer tiene la particularidad de que ésta no representa un "sector" de la sociedad, sino que se trata de una verdadera mayoría subrepresentada y excluida tradicionalmente de las esferas del poder político.

El género femenino constituye mayoría o al menos la mitad de la población de todas las sociedades contemporáneas y en el caso de América Latina, va ganando preeminencia en áreas como la matrícula universitaria o el trabajo asalariado. Pero al mismo tiempo, todas las estadísticas indican que son las mujeres las que están cargando en la región con el mayor peso de la exclusión social y la marginalidad. La creciente feminización de la pobreza se ha constituido en un obstáculo más que dificulta la inclusión política de la mujer.

A pesar de esas circunstancias, en los últimos años la mujer latinoamericana ha ido obteniendo numerosos espacios de participación política; ha resultado electa como concejala, alcaldesa, legisladora, primera ministra y presidenta.

1. Movimientos femeninos e inclusión política de la mujer

El incremento de la participación política de la mujer en América Latina en los últimos quince años no es únicamente significativo porque más mujeres son representantes al Parlamento o ediles en los concejos municipales de nuestras ciudades, es que también ellas forman parte de un movimiento que trasciende los partidos políticos y que tiene sus orígenes en el movimiento feminista, en las organizaciones profesionales de la mujer, en la sociedad civil y en las aspiraciones sencillas de las mujeres que necesitan ver reivindicada su condición de ser humano, de persona acreedora de los derechos fundamentales.

La lucha por los derechos políticos de la mujer tuvo sus inicios en la propia Revolución Francesa, de la mano de la Sociedad de Mujeres Revolucionarias Republicanas, liderada por Olympe de Gouges que en su Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadanía, proclamaba en 1791 que "el principio de toda soberanía reside en la Nación que no es más que la reunión de la Mujer y el Hombre"; reivindicando que todos los ciudadanos y ciudadanas deben tener representantes y participar en la formación de las leyes.

Si bien este esfuerzo inicial no alcanzó el éxito, el movimiento sufragista se desarrolló durante todo el siglo XIX, agrupando en torno a sí a mujeres de diferentes clases sociales y latitudes y asumiendo diversas modalidades de lucha para alcanzar sus objetivos. En 1848 dirigentes feministas de diversas partes del mundo se reunen en Nueva York emitiendo la Declaración de Seneca Falls donde entre otras reivindicaciones, reclaman el derecho al sufragio. Más tarde constituirán el Consejo Internacional de Mujeres (1888) y desarrollarán durante los últimos años de ese siglo y las primeras décadas del siglo XX, importantes movimientos sociales que poco a poco van conquistando el derecho al sufragio.

Aunque en algunos países el voto de las mujeres fue aprobado de manera temporal en determinados demarcaciones (en los

estados de Nueva Jersey o Wyoming en Estados Unidos de América, en la provincia de Vélez en Colombia), e incluso, en algunos casos el voto femenino precedió al voto universal que seguía restringido para las personas pertenecientes a una etnia, en la mayoría de los países del mundo el voto universal masculino precedió al voto femenino.

El primer país con voto femenino sin restricciones fue Nueva Zelanda, que lo aprobó en 1893 y que será seguido por Australia en 1902 y otros países europeos en las dos primeras décadas del siglo XX, tales como Finlandia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Rusia, Suecia y Alemania; mientras Estados Unidos de Norteamérica lo aprobará en 1920.

En el año 1929, Ecuador pasa a ser el primer país latinoamericano donde efectivamente las mujeres ejercieron el sufragio, a partir de un movimiento liderado por Matilde Hidalgo de Prócel. Aquí se inicia un ciclo de varias décadas en el cual las legislaciones de la región van introduciendo paulatinamente el derecho al sufragio de la mujer, hasta que finalmente Paraguay lo aprueba en el 1961. Todavía persisten algunos países en el mundo que no admiten el voto femenino o que lo tienen de manera limitada; tales como Arabia Saudita, Brunei, Líbano, Emiratos Árabes Unidos y el Vaticano.

Sin embargo, la adquisición del derecho al voto no implicó de manera instantánea que la mujer adquiriera una potencialidad política equiparable a aquella que habían conseguido los hombres. Por una parte, el empadronamiento de las mujeres fue paulatino, lo que provocó que por muchos años la mayoría de los electores continúen siendo esencialmente hombres. Aún en muchos casos en que la mujer se inscribía para ejercer el sufragio, su voto estaba condicionado por la voluntad del padre o el esposo, dentro de un esquema familiar de profundas raíces patriarcales. En otro sentido, la mujer se había convertido en sujeto activo del sufragio, pero no había adquirido la condición de sujeto pasivo; es decir, no eran las mujeres las que resultaban electas para ocupar las diversas funciones públicas que los electores escogían mediante el voto popular.

Tabla 1. Voto femenino en América Latina

País	Año de aprobación
Ecuador	1929
Brasil	1932
Uruguay	1932
El Salvador	1939
República Dominicana	1942
Guatemala	1945
Panamá	1945
Argentina	1947
Venezuela	1947
Costa Rica	1949
Chile	1949
Haití	1950
Bolivia	1952
México	1953
Perú	1955
Honduras	1955
Nicaragua	1955
Colombia	1957
Paraguay	1961

La política y los asuntos del Estado permanecieron siendo por mucho tiempo "asuntos de hombres". No sería sino en las últimas décadas del siglo XX cuando se produce una sustancial modificación del modelo familiar impactado por una mayor incorporación de la mujer al trabajo y por el desarrollo de la denominada "revolución sexual", todo lo cual provoca que las mujeres se integren más decididamente a la actividad política y que los partidos políticos comiencen a incorporarlas a sus estructuras y propuestas de candidaturas.

En los años 70 y 80 América Latina vivió un verdadero auge del movimiento feminista. Los grandes movimientos sociales que habían estremecido Europa y Estados Unidos a partir del Mayo Francés de 1968, los avances de los movimientos anti-colonialistas y el de las luchas de liberación nacional, crearon las bases en América Latina para el desarrollo de un movimiento femenino de alcance continental, de gran fortaleza e impacto. Este movimiento concentró su atención en primer

lugar en la lucha contra la discriminación laboral de la mujer, reclamando igualdad de oportunidades en las diferentes esferas de la sociedad, a la vez demandando el acceso de la mujer a los derechos sexuales y reproductivos fundamentales. Es a partir de los años 90 cuando el movimiento feminista comienza a promover una mayor participación política de la mujer y se articula estratégicamente con las mujeres que habían logrado hacer carrera política al interior de los partidos políticos.

En este proceso juegan un rol fundamental los diversos convenios que habían sido pactados a nivel internacional con el propósito de disminuir la desigualdad entre hombres y mujeres, y que fueron promovidos por el movimiento feminista, de manera particular la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que obliga a los Estados parte a, entre otros compromisos, adoptar las medidas necesarias para garantizar que las mujeres tengan igualdad de condiciones que los hombres para ser electas en los diversos organismos públicos. En 1993 esta Convención había sido ya ratificada por todos los países de América Latina y el Caribe.

Otras iniciativas de carácter global que impactaron favorablemente en este proceso fueron la IV Conferencia de la Mujer, organizada por las Naciones Unidas en Beijing durante el mes de septiembre de 1995, y que acordó una Plataforma de Acción Mundial dentro de la cual los gobiernos se comprometen a "tomar medidas para promover que hayan más mujeres en cargos de dirección, y para que participen en la toma de decisiones", y la Primera Cumbre Europea de Mujeres en el Poder, celebrada en Atenas en 1992 y que lanzó por primera vez la idea de la democracia paritaria.

En América Latina los derechos políticos de la mujer han sido reconocidos por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos; mientras que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que es necesario que se

adopten medidas especiales para garantizar "la igualdad de acceso de la mujer a la participación de la vida pública"[2].

Por ello, al igual que en otras regiones del mundo, se han adoptado en la región medidas de acción afirmativa y en particular, las cuotas de candidaturas femeninas como un mecanismo para impulsar la participación política de la mujer.

2. Análisis comparativo y balance sobre mecanismos de acción afirmativa

La acción afirmativa (*affirmative action*) se refiere a un conjunto de acciones, medidas o normas tomadas por entidades públicas o privadas con el propósito de mejorar la situación de una parte de la población, en algunos casos minorías sociales o étnicas, que padecen una grave exclusión social, política y/o económica.

Las medidas de acción afirmativa, también llamada discriminación positiva, tienen un carácter diverso y comprenden desde acciones para "promover la vigilancia con respecto a la discriminación por razones de género, raza, religión, lengua, etc., hasta establecer cuotas específicas para grupos subrepresentados"[3], así como el establecimiento de circunscripciones especiales para minorías o grupos étnicos (India, Colombia) o la reservación de plazas en colegios y universidades o puestos en la administración pública para estos sectores (EUA) o incluso cupos en las selecciones deportivas para los jugadores nacionales (España).

Las políticas de acción afirmativa suelen tomarse con un carácter temporal. Para algunos su fin fundamental es enfrentar

---

2 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano*. IIDH, San José, Costa Rica 2009.

3 Sottoli, Susana, "Representación de minorías y de mujeres: cuotas, etcétera", en: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. IFE-CAPEL-TSE, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 410.

la desigualdad que en los hechos afecta a determinados sectores, como las minorías, algunas etnias o las mujeres "sujetas a estereotipos, reacciones y expectativas a menudo inconscientes por parte de quienes toman decisiones", viniendo las medidas de discriminación positiva a "mitigar la influencia de los actuales prejuicios y de la ceguera de las instituciones y las personas que toman decisiones"[4]. Conforme a esta óptica, la sociedad reproduce una discriminación implícita en perjuicio de estos segmentos, cuyos miembros no son considerados con las suficientes competencias para desempeñar distintos roles de dirección y mando en las instituciones de un país.

Se ha afirmado que "las medidas de trato preferencial deben ser consideradas como una compensación por daños indebidos recibidos en el pasado que suponían graves violaciones del principio de igualdad de oportunidades" y tienen como propósito "contribuir a equiparar oportunidades, así como a socavar los estereotipos raciales y sexuales"[5].

Sin embargo, estas medidas no han estado exentas de diversas críticas. Por una parte, se alega que con medidas como la cuota femenina se violenta el principio de igualdad entre los sexos promoviendo el acceso no competitivo de las mujeres a los puestos públicos y propiciando consecuentemente "el quebranto de los derechos individuales que algunos sujetos han de padecer por el hecho de pertenecer a la mayoría social, incluso aunque no sean miembros privilegiados de la misma"[6]. Se considera entonces injusto y discriminatorio el que unas personas, por pertenecer a un determinado grupo, se les coloque en condiciones de preferencia para la obtención de determinados objetivos de carácter político.

---

4 Young, Iris Marion, *La justicia y la política de la diferencia*. Ediciones Cátedra, Madrid, 2000, págs. 327-333.

5 Velasco Arroyo, Juan Carlos, "Luces y sombras de la discriminación positiva", en: *Claves de la Razón Práctica* No. 90. Progresa, Madrid, 1999.

6 Ibídem.

De parte de quienes defienden las medidas de acción afirmativa, se ha argumentado reconociendo las cuotas como unas medidas de discriminación que tienden a socavar una situación de desigualdad y opresión verificada en la realidad social. En ese sentido se reclama que es "la opresión, no la discriminación, el principal concepto para denominar la injusticia relacionada con grupos"[7]. Otra posición prefiere no reconocer el carácter discriminatorio de la cuota, y esto es lo que se expresa en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer cuando indica en su artículo 4, que no se considerará discriminatoria la adopción de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer.

Un razonamiento más sólido es el que nos ofrece la Sala Constitucional de Costa Rica, cuando fundamenta las medidas de acción positiva en las condiciones objetivas de desigualdad que existen entre los hombres y las mujeres en la sociedad. Señala la conocida Sala IV que

> ...a la mujer no se le da igualdad de oportunidades que a los hombres para acceder a los cargos públicos, discriminación que sólo será superada dándole una protección y participación de forma imperativa a la mujer en los puestos de decisión política, en el tanto en que los órganos administrativos colegiados se nombre un número representativo de mujeres... Para contrarrestar la discriminación que sufre la mujer el Ordenamiento Jurídico le da una protección especial y obliga a la administración a nombrar un número razonable de mujeres en los puestos públicos, pues de otra manera no obstante la capacidad y formación profesional de la mujer, su acceso a dichos cargos sería mucho más difícil[8].

Otra oposición a las medidas de acción afirmativa toma como fundamento el denominado principio meritocrático. Este principio está basado en la idea de que en las sociedades democráticas se debe obtener una función electiva en atención a los méritos personales exhibidos por el aspirante, lo cual es

7 Young, Iris Marion, *La justicia y la política de la diferencia*...

8 Piedra Durán, Marcela, "Ley de promoción de la igualdad social de la mujer y sus reformas. Análisis de una década". **INAMU**, San José, Costa Rica, 2000.

contrario a las cuotas que facilitan el acceso a personas cuya competencia y capacidad no están debidamente comprobadas, resultando su elección derivada del sexo o etnia a que pertenece. Se indica que el sistema de cuotas promueve la escogencia en los puestos de elección pública de entes no calificadas y relega la competencia política, que adquiere una importancia secundaria.

En contra de ese argumento se alega que es discutible que las personas accedan a los puestos en función de su valía individual en igualdad de condiciones respecto a otro tipo de consideraciones. Se cuestiona la efectiva validez del principio meritocrático en la realidad actual en que los procesos de socialización colocan a las personas en condiciones muy distintas para poder competir, ofreciendo a unas más ventajas y posibilidades que a otras[9].

En el caso de la competencia política, como en cualquier otro tipo de contienda, los actores concurrirán provistos de las experiencias, conocimientos y condiciones de que hayan sido provistos por la familia y la sociedad que les ha formado. En nuestra sociedad patriarcal, en la cual las mujeres han sido relegadas por muchos años fuera de la actividad política, sería una ficción el suponer que éstas se encuentran en iguales condiciones de competir que los hombres. Las medidas de acción afirmativa cuestionan la "supuesta homogeneidad cultural" en la que se ha basado hasta ahora la actividad política[10]. Parten de que lo que prevalece en nuestro medio es la heterogeneidad y diferenciación de oportunidades, circunstancias derivadas de los grandes abismos existentes entre las clases y grupos sociales, y que son a su vez resultado de relaciones económicas y productivas no equitativas que han predominado a lo largo de lo siglos.

---

9 Cfr. Haug, citado por Uriarte, Edurne y Arantxa Elizondo, *Mujeres en política*. Ariel, Barcelona, 1997.

10 Velasco Arroyo, Juan Carlos, "Luces y sombras de la discriminación positiva"... pág. 90.

3. Medidas de acción afirmativa a favor de las mujeres

Las medidas de acción afirmativa adoptadas para promover la participación política de la mujer en el mundo son diversas y, además de la cuota de candidaturas femeninas, incluye los escaños reservados, las designaciones directas, el financiamiento preferente o las circunscripciones especiales.

El mecanismo de los escaños reservados consiste en que una parte de las posiciones electivas son reservadas para que sean ocupadas por representantes del segmento de la población que la disposición busca promover. Tradicionalmente este mecanismo ha sido utilizado para integrar a minorías religiosas o étnicas o para lograr un balance entre las mismas, como han sido los casos de Jordania (cristianos y circasianos), India (tribus y castas), Pakistan (minorías no musulmanas), Nueva Zelanda (maoris), Croacia (minorías húngaras, italianas, checas, eslovacas, rutenias, ucranianas, alemanas y austriacas), Eslovenia (húngaros e italianos); Chipre (griegos), Taiwán (comunidades aborígenes), Samoa Occidental (minorías no-indígenas), Niger (taurags), la Autoridad Palestina (cristianos y samaritanos) y el Líbano (cristianos, chiítas y sunitas).

Diversos países del mundo utilizan actualmente este mecanismo para impulsar la representación política femenina, entre los que podemos citar a Tanzania, Bangladesh, Burkina Faso, Egipto, Filipinas, Nepal, Uganda, Taiwán e India. En Taiwán se reserva alrededor del 10% de los escaños de la asamblea nacional y del yuan legislativo a las mujeres; mientras que en la India del 20 al 30% de escaños en el seno de algunos consejos locales son reservados a las mujeres.

Las designaciones directas de mujeres, han sido adoptadas por países como Egipto y Bostwana, cuando éstas no han resultado electas para el parlamento en una cantidad significativa. Otros países han previsto financiamiento especializado a favor de la mujer (Panamá) o de los partidos que llevan una mayor cantidad de candidaturas femeninas (Haití).

En el caso de Rwanda, el país que desde hace varios años ostenta la mayor representación femenina en su parlamento, existen circunscripciones especiales de mujeres en las cuales se eligen 24 representantes, dos por cada provincia, en adición a las que acceden a un puesto por elección directa a través de listas electorales que al menos deben tener un 30% de mujeres.

Sin embargo, de todas las medidas de acción afirmativa a favor de la mujer la que ha sido aplicada en la mayor cantidad de países del mundo y particularmente en los países de América Latina, es la cuota de candidaturas femeninas. Se calcula que actualmente hay 97 países en el mundo que cuentan con cuota femenina y que 168 partidos en 69 países utilizan este mecanismo.

La cuota de candidaturas femeninas puede asumir diversas formas. Normalmente se expresa en una norma que obliga a los partidos políticos a colocar un porcentaje mínimo de mujeres en sus listas de candidaturas. De manera menos frecuente, la redacción de la regla refiere a que ninguno de los dos sexos estará representado en las propuestas electorales por encima de un porcentaje determinado (Brasil, México, Perú).

En todos estos casos, la cuota no se refiere a un resultado obligatorio de mujeres electas, sino a candidaturas mínimas que garanticen un más proporcionado balance de género en la oferta electoral. En Francia se ha comenzado a discutir una cuota femenina que no se limite a las candidaturas, sino a porcentajes mínimos imperativos en los resultados de la elección.

En algunos países la cuota se ha instaurado incluyendo la obligación de que las candidaturas femeninas se coloquen en puestos “ganables”, es decir, en aquellas posiciones que dentro de la lista electoral ofrezcan mayores posibilidades de elección y en aquellas zonas geográficas en que el partido haya tenido un desempeño exitoso (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Honduras). De igual manera se plantea que los hombres y mujeres se coloquen en la lista de manera alterna (Argentina, Ecuador, República Dominicana).

La cuota puede tener una carácter obligatorio o bien puede ser una exhortación cuya aplicación depende de la voluntad de los partidos políticos, tal es el caso de Australia, Canadá, Chipre, Eslovenia y Japón[11]. Puede asimismo establecerse como norma estatutaria aplicable por un partido político específico, o como disposición electoral obligatoria para el conjunto del sistema de partidos.

Mientras que en algunas naciones la cuota femenina sólo se aplica para un tipo de elección (parlamentaria o municipal), en otros países se aplica en varios niveles electorales, y algunos partidos políticos la aplican no solamente para las candidaturas a puestos electivos, sino también para la composición de los órganos de dirección partidaria[12].

Los datos empíricos demuestran que en los países en que se utilizan mecanismos de acción afirmativa y en particular cuotas de candidaturas femeninas, se logra una mayor representación política de las mujeres. En aquellos en los que este mecanismo no se utiliza, la cantidad de las mujeres en el parlamento o en los concejos municipales ha aumentado muy lentamente, cuando no se ha estancado o reducido. De los primeros quince países que según la Unión Interparlamentaria tienen una mayor representación parlamentaria de la mujer, doce tienen cuota femenina; mientras que los quince países que tienen menos representación de la mujer en sus parlamentos se caracterizan porque ninguno de ellos ha incorporado este mecanismo (tablas 2 y 3).

Analizando la implementación de la cuota femenina en diversas partes del mundo, se ha concluido que ella "permite aumentar rápidamente el número de mujeres políticas"[13] compensando "la ausencia de mujeres en las funciones electivas y

11 Unión Interparlamentaria (UIP), *Hombres y mujeres en política: la democracia por perfeccionar*. Ginebra, 1997.

12 Uriarte, Edurne y Arantxa Elizondo, Mujeres en política... págs. 105-106.

13 Ibídem.

Tabla 2. Primeros 15 países del mundo en representación femenina. Asamblea Legislativa

	País	Fecha elecciones	Escaños	Mujeres	%	Cuota
1	Rwanda	9 2008	80	45	56.3%	SI
2	Suecia	9 2006	349	164	47.0%	SI
3	Sudáfrica	4 2009	400	178	44.5%	SI
4	Cuba	1 2008	614	265	43.2%	NO
5	Islandia	4 2009	63	27	42.9%	SI
6	Argentina	6 2009	257	107	41.6%	SI
7	Finlandia	3 2007	200	83	41.5%	NO
8	Holanda	11 2006	150	62	41.3%	SI
9	Dinamarca	11 2007	179	68	38.0%	SI
10	Angola	9 2008	220	82	37.3%	SI
11	Costa Rica	2 2006	57	21	36.8%	SI
12	España	3 2008	350	127	36.3%	SI
13	Andorra	4 2009	28	10	35.7%	NO
14	Bélgica	6 2007	150	53	35.3%	SI
15	Mozambique	12 2004	250	87	34.8%	SI

Fuente: Unión Interparlamentaria.

Tabla 3. Últimos 15 países del mundo en representación femenina. Asamblea Legislativa

	País	Fecha elecciones	Escaños	Mujeres	%	Cuota
130	Islas Marshall	11 2007	33	1	3.0%	NO
131	Irán	3 2008	290	8	2.8%	NO
132	Bahrain	11 2006	40	1	2.5%	NO
133	Egipto	11 2005	442	8	1.8%	NO
134	Papua Nueva Guinea	6 2007	109	1	0.9%	NO
135	Yemen	4 2003	301	1	0.3%	NO
136	Belice	2 2008	32	0	0.0%	NO
“	Micronesia	3 2009	14	0	0.0%	NO
“	Nauru	4 2008	18	0	0.0%	NO
“	Oman	10 2007	84	0	0.0%	NO
“	Palau	11 2008	16	0	0.0%	NO
“	Qatar	7 2008	35	0	0.0%	NO
“	Arabia Saudita	2 2009	150	0	0.0%	NO
“	Islas Salomón	4 2006	50	0	0.0%	NO
“	Tuvalu	8 2006	15	0	0.0%	NO

Fuente: Unión Interparlamentaria.

en los puestos de responsabilidad política"[14] y contribuyendo a la formación de una masa crítica de mujeres que adquiera experiencia tanto en el parlamento como en los concejos municipales.

Aunque existe suficiente evidencia empírica para afirmar que en los países donde se implementan cuotas de candidaturas femeninas tiende a aumentar la participación política de la mujer, es también justo afirmar que no basta la implementación de una cuota para garantizar el impulso del liderazgo político de las mujeres. Los efectos desiguales que a veces ha tenido la aplicación de la cuota sugieren que es necesario tomar otras medidas colaterales que incidan en el sistema de partidos, en la cultura política, en la formación y empoderamiento de las mujeres lanzadas en la competencia por el poder, y en la configuración del sistema electoral.

La presentación de un importante porcentaje de candidaturas femeninas no garantiza por sí sola una mayor elección de mujeres. Esto dependerá también de otros factores presentes en el proceso político-electoral, como por ejemplo el tipo de circunscripción, la forma de la lista y el lugar donde se coloquen las mujeres, o el acceso a los recursos de campaña y promoción publicitaria. Existen muchos casos en los cuales los partidos cumplen con la cuota de candidaturas, pero colocan a las mujeres como suplentes o en las últimas posiciones de la lista.

Otro problema verificado en la aplicación en sí de la cuota es que muchas veces se interpreta como un número máximo de cupos, en vez de una cantidad mínima de candidaturas. En ese sentido se ha planteado que "lo que se definió como un nivel resulta un techo y es humillante verse reducidas a la tercera parte de los puestos cuando representan más de la mitad de los electores"[15].

---

14 Unión Interparlamentaria (UIP), *Hombres y mujeres en política: la democracia por perfeccionar...*

15 Unión Interparlamentaria (UIP), *Participación de las mujeres en la vida política*. Ginebra, 1999,

Una circunstancia a favor de la cuota es que ella provoca efectos colaterales al interior del sistema partidario, pues una vez se implementan, los partidos políticos comienzan a interesarse por sus candidatas y más mujeres se animan a presentarse como tales. Son promovidas más mujeres a los puestos de dirección interna de los partidos políticos y se les da un mayor acceso a la promoción pública y los medios de comunicación. Como señala Lovenduski

> ...una vez que el partido acepta una reivindicación respecto de la igualdad entre los sexos, se abre a la idea de que la infrarrepresentación política de las mujeres es injusta... Algunas veces, las reglas han de cambiarse para permitir el acceso a las mujeres. Otras, los recursos han de ser redistribuidos para facilitar el acceso. Las exigencias para la selección de más mujeres candidatas para algunos puestos suelen comenzar con presiones para conseguir nombrar más mujeres capacitadas[16].

La cuota de candidaturas femenina, como norma obligatoria en el sistema político, se constituye en factor estimulante de los procesos de cambio creando condiciones que contribuyen a eliminar la discriminación de la mujer en la esfera partidaria.

4. Las medidas de acción afirmativa a favor de la mujer en América Latina

Con la aprobación de la Ley de Cupos en Argentina, en 1991, se inicia en América Latina un ciclo de incorporación de cuotas femeninas de candidaturas en las leyes y códigos electorales, así como en las normas estatutarias de muchos partidos políticos del continente. Trece (13) países han establecido una cuota femenina que oscila desde un 20 a un 50%. El último de los países en adoptar el mecanismo mediante una ley fue Uruguay, aunque implementado en principio para las elecciones primarias y por una sola vez para las elecciones nacionales y departamentales del 2014-2015[17]. Como contrapunto a esta situación, tenemos que

16 Joni Lovenduski en Uriarte, Edurne y Arantxa Elizondo, Mujeres en política...

17 Johnson, Niki y Alejandra Moreni, "Representación política de las mujeres y la cuota en Uruguay", documento. Montevideo, 2009.

tres países de la región (Costa Rica, Ecuador y Venezuela) han avanzado a la adopción de la cuota paritaria obligatoria mediante diversos instrumentos legales.

Se constata también que numerosos partidos políticos de América Latina han adoptado en sus estatutos una cuota de candidaturas; así mismo, comienzan a aprobarse algunas leyes que obligan a adoptar el sistema de cuotas también para la elección de los órganos de dirección de los partidos políticos. Este ha sido el caso de Bolivia y Perú con una cuota de un 30% para los órganos de dirección partidaria.

En general, se percibe un crecimiento de la representación femenina en los países de América Latina en los cuales existe cuota de candidaturas, hasta el punto que somos la región que tiene un más alto índice de representación parlamentaria de la mujer, superando incluso a Europa e igualando los países nórdicos de este continente.

Conforme puede apreciarse en la Tabla 4, los más altos porcentajes de presencia de legisladoras en la región corresponden a Argentina y Costa Rica, países que tienen cuota de candidaturas tanto a nivel legal como al interior de los partidos relevantes del sistema (Tabla 5). Bien es cierto que esta aplicación no ha tenido en todos los países resultados promisorios, pues la forma de implementación no ha sido igual: en algunos países el nivel de representación de la mujer en el parlamento es creciente y estable; pero también tenemos algunos casos en que la aprobación de la cuota no ha tenido igual efectividad en aumentar la representación de la mujer.

Tabla 4. Leyes de cuotas de candidaturas femeninas y diputadas electas en América Latina, al 1 de noviembre del 2009

País	Texto legal	Año	Cuota actual	Últimas elecciones	Mujeres electas (%)
Argentina	Ley de Cupos 24012	1991	30%	2009	41.6%
Costa Rica	Código Electoral *	2009	50%	2006	36.8%
Ecuador	Ley de Amparo Laboral	1997	30%	2009	32.3%
México	Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales	1997	30%	2009	28.2%
Perú	Ley Orgánica de Elecciones y Ley de Elecciones municipales.	1997	30%	2006	27.5%
Honduras	Ley de igualdad de oportunidades para la mujer	2000	25%	2005	23.4%
Rep. Dom.	Ley Electoral 275-97	1997	33%	2006	19.7%
El Salvador	-	-	-	2009	19.0%
Venezuela	Resolución del Consejo Nacional Electoral*	2002	50%	2005	18.6%
Nicaragua	-	-	-	2006	18.5%
Bolivia	Ley de Reforma del Régimen Electoral	1997	30%	2005	16.9%
Chile	-	-	-	2005	15.0%
Uruguay	Ley 18-476 *	2009	33%	2004	12.9%
Paraguay	Código Electoral	1996	20%	2008	12.5%
Guatemala	-	-	-	2007	12%
Brasil	Ley Electoral 9504	1997	25%	2006	9%
Panamá	Código Electoral	1997	30%	2009	8.5%
Colombia	-	-	-	2006	8.4%
Haití	-	-	-	2006	4.1%

Fuente: Unión Interparlamentaria, Códigos y Leyes Electorales de América Latina, Resultados Electorales Oficiales

*Se aplicará en la próxima elección.

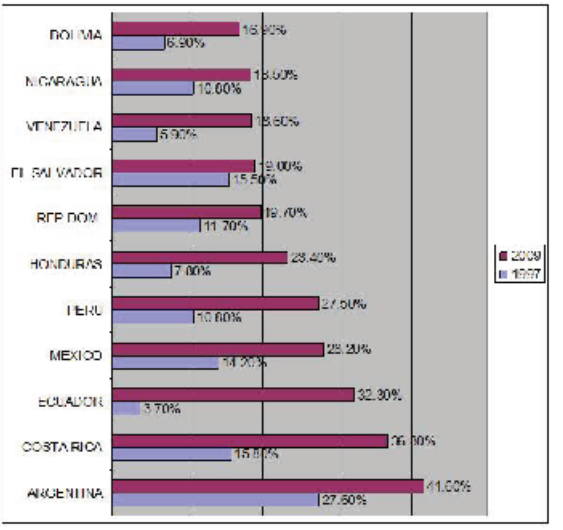
Tabla 5. Cuotas de candidaturas a diputadas en los partidos políticos de América Latina

País	Partidos	Cuota
Argentina	Partido Justicialista	30 – 50%
	Unión Cívica Radical, Partido Socialista Popular, Partido para República de Iguales	30%
Bolivia	MIR – ADN – PDC	30%
	EJE / P	10%
Brasil	Partido del Trabajo, Partido Democrático Popular, Partido Popular Socialista.	30%
Costa Rica	Partido Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana	40%
	Partido Acción Ciudadana	50%
Chile	Partido Socialista, Partido por la Democracia	40%
	Partido Demócrata Cristiano	20%
Ecuador	APRE, Partido Roldolsista, Izquierda Democrática, Partido Social Cristiano.	25%
El Salvador	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	35%
México	Partido Revolucionario Institucional	50%
	Partido de la Revolución Democrática	30%
Nicaragua	Frente Sandinista	30%
Paraguay	Asociación Nacional Republicana	20
República Dominicana	Partido Revolucionario Dominicano, Partido Reformista Social Cristiano	25%
Uruguay	Partido Socialista	38%
Venezuela	Acción Democrática, Movimiento al Socialismo	30%
Panamá	Partido Revolucionario Democrático	30%

Fuente: Unión Interparlamentaria, IDEA (2004).

En la Gráfica 1, que refleja la evolución de la representación de la mujer en las asambleas legislativas desde 1997 al 2009, se puede apreciar que casi todos los países de América Latina que tienen más de un 15% de representación de mujeres en su Parlamento, tienen cuota femenina legal y partidaria.

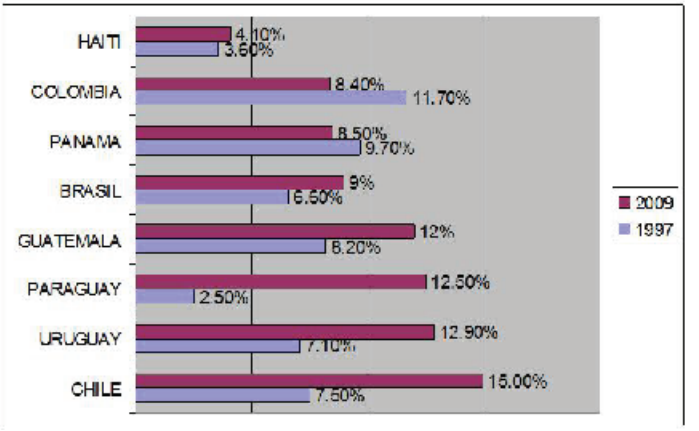
Gráfica 1. Evolución representación femenina 1997-2009
Países con más de un 15%



El avance más significativo es el de Argentina, que ha logrado tener una representación femenina mayor que su cuota; pero también el de Costa Rica, Ecuador, México y Perú, que casi alcanzan el porcentaje de sus cuotas respectivas. Por el contrario, en la Gráfica 2 vemos reflejado que en la mayoría de países de la región que no llegan a tener un 15% de mujeres parlamentarias no existe la cuota legal y en algunos, ni siquiera la partidaria.

Se constata un avance más moderado en Bolivia, Venezuela, y República Dominicana, un incremento casi imperceptible en Brasil y Paraguay, y un retroceso en Panamá, sobre todo considerando los resultados de las últimas elecciones. Si hacemos la misma comparación tomando en cuenta otros países del área que no han introducido la cuota, se aprecia que su evolución en esta materia no ha sido sustancial, produciéndose en algunos casos, como en Colombia, una verdadera involución.

Gráfica 2. Evolución representación femenina 1997-2009
Países hasta un 15%



Al analizar la representación femenina en los municipios, también se puede comprobar que los primeros lugares de la representación corresponden a países con cuota femenina. Aunque se ha avanzado en la representación de concejalas o regidoras, la participación de la mujer sigue siendo muy minoritaria como alcaldesas, intendentes o presidentas locales (Tabla 6), así como en los gabinetes del Ejecutivo o en las cámaras altas o senados existentes en la región, con sus contadas excepciones.

Analizando de manera más específica cómo el sistema electoral incide en la representación política de la mujer, se han realizado diferentes estudios que nos dan unas cuantas pistas importantes en la materia.

Una primera tesis sobre este particular apunta a que los sistemas proporcionales crean más condiciones para la representación de la mujer, mientras que los sistemas mayoritarios dificultan esta representación. Los datos empíricos verificados hasta el momento permiten afirmar que donde

impera el principio mayoritario es menor la representación de la mujer. La Unión Interparlamentaria ha confirmado que

> ...en los países donde hay más del 30% de mujeres parlamentarias, sólo se aplican el escrutinio proporcional y el escrutinio de tipo mixto; en el otro extremo, en los países en donde el Parlamento no comprende ninguna mujer, sólo se aplican el escrutinio mayoritario y el sistema de nombramiento[18].

Tabla 6. Representación femenina en gobiernos locales: alcaldesas y concejalas. América Latina

Países	Alcaldesas o presidentas locales	Concejalas o regidoras
El Salvador	10.7%	80.5%
Costa Rica	9.9%	47.6%
Ecuador	5.9%	31.9%
Paraguay	6.0%	29.9%
Perú	2.7%	27.8%
México	4.6%	27.4%
República Dominicana	11.3%	26.9%
Nicaragua	8.6%	24.0%
Chile	12.5%	23.2%
Honduras	8.1%	20.4%
Venezuela	7.2%	18.2%
Uruguay	0.0%	17.1%
Colombia	9.0%	14.5%
Bolivia	6.1%	13.4%
Brasil	9.2%	12.5%
Panamá	9.3%	9.9%
Guatemala	2.4%	5.9%
Argentina	10.0%	N/d

Fuente: CEPAL / Observatorio de Género

Otros estudios indican que mientras la representación femenina ha experimentado un aumento considerable en países que utilizan un sistema electoral proporcional, en los que utilizan

18 Unión Interparlamentaria (UIP), *Hombres y mujeres en política: la democracia por perfeccionar...*, y *Participación de las mujeres en la vida política...*

el principio mayoritario este aumento ha sido muy moderado[19]. Liphjart, en su conocido estudio comparativo de 36 democracias, concluye que "el porcentaje de representación parlamentaria en las democracias de consenso (sistema proporcional) supera en 6,7 puntos al de las democracias mayoritarias"[20].

Las circunscripciones uninominales como expresión directa del principio mayoritario hacen prácticamente imposible la aplicación de la cuota femenina de candidaturas, a menos que se contemple que se llevarán candidatas en un determinado porcentaje del total de circunscripciones uninominales que existan en el país. Sin embargo, una medida de esta naturaleza trae naturales recelos y objeciones en los partidos políticos, dado su carácter imperativo, además de que podría traer problemas de legitimidad para la propia candidatura presentada. Los casos que conocemos en los que se ha aplicado una cuota femenina en distritos uninominales, no han tenido resultados significativos en aumentar la representación femenina.

Enfocando los tipos de circunscripciones electorales y las listas electorales empleadas, una tendencia firme es que las circunscripciones grandes favorecen la elección de representantes femeninas, en la medida en que al aumentar el número de escaños a distribuir aumenta también el número de candidatas postuladas y la posibilidad de que resulten electas. Mientras "más amplia es la circunscripción, mayor es la proporcionalidad… países con circunscripciones muy pequeñas (de 2 a cinco escaños) o medianas (hasta un máximo de 9 a 10 escaños), son por esta razón países de proporcionalidad menos proporcional… más pequeña es la circunscripción, más grande es el desprecio de los votos"[21]. En este orden Peschard plantea que "la magnitud de los distritos electorales es otro elemento del sistema electoral que

19 Matland en International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Mujer, partidos políticos y reforma electoral*. IDEA-Transparencia Perú, Lima, 2004.

20 Lijphart, Arend, *Modelos de democracia*. Ariel, Barcelona, 2000.

21 Sartori, Giovanni, *Ingegneria Costituzionale Comparata*. Il Mulino, Bologna, 1994

puede favorecer el acomodo de las mujeres, ya que mientras más grande es el distrito o circunscripción, mayores oportunidades existen en la representación al haber un numero mas elevado de candidatas"[22].

En una circunscripción grande o incluso mediana, la aplicación de la cuota femenina con una lista de candidaturas bloqueada puede ser muy efectiva, siempre y cuando se garantice que las mujeres serán colocadas de manera alterna en la lista y que no serán diferidas en los últimos lugares de la oferta electoral. De hecho, en los lugares de América Latina en que se ha logrado un mayor avance en la representación parlamentaria de la mujer es donde se ha reglamentado el orden en que deben ser colocadas las candidatas, para hacer más efectiva la aplicación de la cuota.

Por el contrario, una lista electoral desbloqueada en una circunscripción mediana o grande podría disminuir el impacto de la cuota en la medida en que el elector, no estando ya sujeto a la alternancia que impone la lista bloqueada, decida establecer una preferencia perjudicial para las mujeres candidatas.

Cuando la circunscripción es pequeña la lista bloqueada provoca un efecto totalmente contrario. Esto así porque en una circunscripción digamos que de tres (3) escaños, en la que compitan dos o tres partidos con posibilidades reales de alcanzar al menos un representante cada uno, solamente en el caso de que la candidata sea colocada en la primera posición de la lista es que puede resultar electa. Los casos que hemos estudiado hasta el momento muestran que en menos de un 10% de las circunscripciones los partidos políticos colocan a mujeres en la primera posición de sus listas electorales[23].

---

22 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). *Global Database of Quotas for Women*, 2003. Disponible en: <http://www.quotaproject.org > al 19 de julio de 2010.

23 Aquino, José Ángel, *Cuota femenina, circunscripciones electorales y listas de candidaturas*. Intec-Participación Ciudadana, Santo Domingo, 2002.

Por eso, en distritos electorales pequeños la lista desbloqueada ofrece la oportunidad de que el elector escoja a la mujer que no fue colocada en la primera posición por la burocracia partidaria. Analizando las elecciones a la Cámara Baja en circunscripciones binominales en la República Dominicana, pudimos comprobar que mientras en el proceso de 1998, en el que se utilizaron listas bloqueadas, resultó solamente electa una (1) legisladora en esos distritos (el 4%); para las elecciones de 2002, utilizando listas desbloqueadas, fueron electas seis (6) legisladoras, equivalentes al 15.7%. Igual número de legisladoras fue electa en esos distritos en las elecciones a la Cámara de Diputados del 16 de mayo de 2006. En estos procesos, el mayor porcentaje de legisladoras electas correspondió a circunscripciones medianas y grandes.

La lista desbloqueada también parece agregar otra ventaja a las candidatas, pues las incorpora de manera activa a la lucha por la captación de la simpatía de los votantes, ya que no se encuentran en una posición "segura" como cuando la lista es bloqueada. Esto les permite acceder a un entrenamiento cuyos resultados pueden influir positivamente en sus aspiraciones futuras. Por otro lado, este tipo de lista evita que los partidos coloquen como candidatas a mujeres relacionadas con sus dirigentes, pero que no expresan el auténtico liderazgo femenino del partido y no pueden obtener por sí solas la adhesión del electorado.

Por otro lado, es indudable que la lista desbloqueada puede acrecentar la lucha interna en los partidos y aumentar el costo de las precampañas, todo lo cual se traduce en una desventaja para las candidatas por las limitaciones tradicionales que poseen para acceder a las fuentes del financiamiento de la política. Una acción afirmativa que se ha adoptado tanto en Costa Rica como en Panamá es destinar un porcentaje del financiamiento público a la capacitación política de las mujeres.

De todos modos, los estudios empíricos realizados hasta la fecha no parecen ser concluyentes, pues mientras hay países en que una lista abierta o desbloqueada se considera que ha

perjudicado a las candidatas femeninas (Noruega, Brasil), en otros, la opinión unánime es que les ha resultado beneficioso (Finlandia, Perú)[24].

5. Epílogo: impacto de la mayor participación política de la mujer en la democracia en América Latina

La incorporación de numerosas mujeres a las esferas del poder público durante los últimos años ha venido a ocasionar importantes cambios en la actividad política. No sólo se trata del aumento de la incidencia política de las mujeres en los temas que tradicionalmente son objeto de discusión en parlamentos, concejos municipales y gabinetes, sino que esencialmente, la presencia femenina ha ocasionado cambios sustanciales en las agendas de estos órganos de poder.

Podemos identificar materias específicas que han sido objeto de cambio normativo, a partir de las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios femeninos:

- legislación sobre violencia intrafamiliar;
- revisión de los códigos civiles a fin de superar la potestad marital tradicionalmente consagrada en el Código Napoleón y reconocer los derechos de la mujer;
- normas para la protección de las jefas de hogar y la niñez;
- legislación sobre derechos sexuales y reproductivos, y
- la incorporación de la visión de género en el diseño de la legislación, los programas municipales y las políticas públicas.

En algunos casos se ha criticado que las mujeres se hayan dedicado a los temas antes mencionados, entendiendo que estos reproducen su rol tradicional en la sociedad. Sin embargo,

24 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). *Global Database of Quotas for Women...*

la realidad es que hasta que una representación femenina significativa no llegó al Parlamento, estos problemas no habían sido nunca abordados.

Es justo reconocer, no obstante, que el incremento del número de legisladoras no suele traducirse instantáneamente en un aumento de las mujeres que dirigen las comisiones permanentes del Parlamento o las diferentes posiciones ejecutivas del mismo. Del mismo modo, no todas las mujeres que acceden a posiciones de poder defienden los programas de igualdad de género y en muchos casos, nos encontramos con legisladoras abiertamente opuestas a las medidas de acción afirmativa o al reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de la mujer.

Si bien es cierto que la cuota de candidaturas femenina no representa una solución mágica para los ancestrales problemas de discriminación que ha sufrido la mujer, pues como afirma Sottoli, las medidas de acción afirmativa "dejan intactas las condiciones y patrones sociales y culturales que originan la situación de discriminación"[25], la implementación de la cuota femenina tiene la capacidad de generar profundos cambios en unos actores clave de la democracia: los partidos políticos. Estos organismos, que antes instrumentalizaban simplemente el voto femenino, han tenido que plantearse la necesidad de diseñar políticas institucionales tendentes a satisfacer las demandas de las mujeres y a garantizar su representación tanto en los órganos partidarios como en las entidades estatales.

Philippe Bataille y Françoise Gaspard[26] describen muy sintomáticamente como el Partido Socialista Francés paso de "no encontrar mujeres" para ser postuladas al Parlamento, a hacer de su oferta femenina la principal divisa para el triunfo electoral.

Hoy, en América Latina, corresponde también a los partidos políticos asumir la batalla a favor de la igualdad de género y la plena representación política de la mujer.

---

25 Sottoli, Susana, "Representación de minorías y de mujeres: cuotas, etcétera"...

26 Bataille, Philippe y Françoise Gaspard, *Cómo las mujeres cambian la política*. Ediciones de La Flor, Buenos Aires, 2000.

Otras referencias bibliográficas

Aquino, José Angel, *Sistema electoral y representación femenina*. Publicaciones JCE, Santo Domingo, 2007.

----- *Los desafíos en la participación política de las mujeres*. JCE-Secretaría de la Mujer, Santo Domingo, 2009.

Archenti, Nélida y María Inés Tula, *Mujeres y política en América Latina*. Heliasta, Buenos Aires, 2008.

Astelarra, Judith, *Participación política de las mujeres*. Siglo XXI, Madrid, 1990.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Disponible en <http://www.eclac.org> al 19 de julio de 2010.

Dador, Jennie y Beatriz Llanos, *La igualdad esquiva: una mirada de género a las elecciones generales 2006*. IDEA, Lima, 2007.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Igualdad para una democracia incluyente*. San José, Costa rica, 2009.

----- /Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica, 2000.

Larserud, Stina y Rita Taphorn, *Diseño para lograr la igualdad*. IDEA, Estocolmo, 2007.

Llanos, Beatriz y Kristen Sample, *30 años de democracia ¿en la cresta de la ola?* IDEA, Lima, 2008.

----- *Manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*. IDEA, Lima, 2008.

Meetzen, Angela y Enrique Gomáriz, *Democracia de género. Una propuesta inclusiva*. Fundación Heinrich Boll, El Salvador, 2003.

Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

-----, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y Joseph Thompson, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

Tigar, Michel y Madeline Levy, *El Derecho y el ascenso del Capitalismo*. Siglo XXI, México, 1986.

Touraine, Alain, *El mundo de las mujeres*. Paidós, Barcelona, 2007.

Unión Interparlamentaria (UIP), *Política: experiencias de mujeres*. Ginebra, 2000.

Desafíos derivados de la diversidad étnica para la participación política. El caso de los afrodescendientes en Colombia*

*Fernando Giraldo***

Presentamos algunos elementos que aportarán a la discusión a propósito de las preguntas que han sido planteadas en este foro. Nos remitimos fundamentalmente a presentar los resultados principales del trabajo sobre participación política de la población afrocolombiana, investigación promovida por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Se trata de una experiencia piloto a la luz de la situación colombiana, relativa a la aplicación de los mecanismos de acción afirmativa contenidos en la legislación electoral y a las medidas administrativas establecidas en el país para los afrocolombianos. En ella participó Maura Nasly Mosquera, Directora de la Fundación Afrolider e integrante de la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, así como Guillermo Reyes, Magistrado del Consejo Nacional Electoral.

La investigación plantea algunas recomendaciones dirigidas a robustecer la representación parlamentaria afrodescendiente en Colombia, en términos de su magnitud, de su lugar en el Congreso y de la racionalidad de los factores que determinan sus reglas de juego electoral y partidista. Se partió de la consideración de que el caso colombiano es uno de los más desarrollados de América Latina en el campo de la aplicación de mecanismos de participación política de las comunidades afrodescendientes, así como en materia de legislación electoral.

---

* Transcripción de la ponencia presentada en el marco del XIV Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, San José, Costa Rica, 23 a 25 de noviembre de 2009.

** Politólogo colombiano con experiencia académica y profesional en asuntos electorales y reforma política.

Si bien algunos de estos elementos han sido extraídos del análisis y la reflexión que se hizo sobre Colombia, es muy probable que tengan validez para otros países, tomados por supuesto con la debida precaución. No se pretende insinuar que algunas de las particularidades estudiadas en Colombia van a ser generalizables para el resto de los países, pero hay elementos que seguramente son comunes.

Se desarrollará la exposición en tres partes, con unos comentarios previos de orden conceptual:

- los problemas y las limitaciones más destacados del tema de la participación de los afrodescendientes;
- los desafíos más importantes, y
- algunas sugerencias a modo de síntesis.

1. Algunas precisiones conceptuales

Dieter Nohlen nos señala que para analizar los sistemas y los procesos electorales es bueno tener en cuenta no solo la teoría institucional sino la relevancia del contexto, lo que es igualmente pertinente para el caso colombiano. Además, seguramente coincide con la voluntad formal del sistema colombiano, que se puede sintetizar en tres objetivos: por un lado, consolidar el conocimiento y la capacidad de las organizaciones de la población afrodescendiente y de las organizaciones de la sociedad civil que facilitan el seguimiento y la incidencia en los procesos políticos electorales; segundo, proteger el derecho a la participación política; y tercero, incentivar los mecanismos de acción afirmativa contenidos en la legislación electoral.

En el caso colombiano con frecuencia encontramos incoherencias o contradicciones entre los principios constitucionales y los instrumentos para la participación legal. En la Constitución colombiana se da una paradoja que podríamos llamar del "incentivo perverso": con el objetivo de incluir a los afrodescendientes, también se ha logrado mantener un cierto nivel de exclusión institucionalizada. Este problema existe como expresión dual, unidad-diversidad: la unidad que

deben tener los movimientos afro porque confluyen en intereses y preocupaciones con los otros partidos, y la diversidad propia de la heterogeneidad de la población afro.

Las reformas políticas que se han llevado a cabo tienden a agrupar a los partidos, al sistema de partidos; y sin embargo, mantienen la división en los afrodescendientes. No se trata de colocar como excluyentes o sustitutos de los partidos nacionales a las organizaciones sociales en los temas afro. Pero tampoco se trata de aceptar una representación afro que no logra evitar caer en la trampa de negociación al detalle con el ejecutivo, teniendo en cuenta que el sistema de gobierno colombiano es presidencialista.

Recordemos que en un sistema político el cuerpo electoral expresa su voluntad y otorga escaños a las fuerzas que participan, es decir, no se trata solamente de la forma cómo los electores determinan sus preferencias, sino cómo esas preferencias, en última instancia, se agregan en una representación en curules, en escaños, o en un poder efectivo.

En general el sistema debe dirigirse a garantizar que el poder resultante sea el más fiel reflejo de la voluntad ciudadana. Se deben cumplir los principios mayoritarios y el principio de representación proporcional. Pero en el caso colombiano los principios de decisión y representación pueden divergir en no pocas oportunidades. A pesar de que el diseño de los principios de representación política están dirigidos a fortalecer la participación y la representación afrodescendiente, los mecanismos y las normativas existentes expresadas de manera concreta en reglas de juego están en ocasiones diseñados para debilitar -o han conducido a debilitar- la participación y la representación afrodescendiente a favor de las mayorías políticas nacionales.

En el caso colombiano la Constitución garantiza formalmente la participación étnica-racial. Sin embargo, los instrumentos del sistema electoral están diseñados para la participación y elección teniendo en cuenta únicamente el aspecto racial,

pues las curules son para minorías indígenas y afro y no para representaciones étnicas mucho más amplias al interior de esas mismas comunidades. Es un poco como si los indígenas y los afrodescendientes fuesen una sola etnia: no se reconoce que hay muchas etnias al interior de estas comunidades. Esto distorsiona el impacto de la participación. Sin embargo, aunque la legislación colombiana contempla aspectos importantes, como la existencia de una discriminación positiva consagrada en la Constitución, obviamente expresada como la necesidad de luchar contra la discriminación racial, pública y privada, presente en esta sociedad por la importancia que se le da al territorio, a la autonomía de la educación y a medidas afirmativas para la participación. A pesar de ello, en Colombia el contexto normativo, político y cultural ha creado expectativas muy altas, así como una gran dispersión. Los movimientos afros son poco representativos a nivel político de lo afro en Colombia, porque hay demasiada fractura y dispersión de la representación afrocolombiana.

2. Problemas y limitaciones

En primer lugar, hay una ausencia de democratización en la mayoría de las organizaciones afrodescendientes en el país, pero esto afecta a todos los partidos, los movimientos políticos y las organizaciones sociales que postulan candidatos a cargos de elección popular en Colombia. Este es un tema que obviamente debemos atender. De otra parte, las organizaciones afro han quedado reducidas a una condición de meros destinatarios de los recursos del Estado. Por otro lado, existen discriminaciones y racismo en las relaciones del Estado con muchas de las organizaciones negras, es decir, no hay una relación entre pares. Además, en no pocos casos las organizaciones afro no han estado en condiciones de poder asumir las responsabilidades que se desprendían de las nuevas condiciones del juego impuestas por los cambios en la legislación nacional.

Finalmente, existe una problemática afro-urbana. La población afrodescendiente en Colombia cada vez habita más

en las ciudades y menos en las zonas rurales. Pero las acciones afirmativas más beneficiosas de cuota o de trato preferencial están dirigidas a las poblaciones afrodescendientes rurales, en otras palabras, las bondades de las leyes cubren más a estas últimas. Esto provoca una discrepancia en el porcentaje de cuotas. Las reformas legislativas actuales poco responden a las reivindicaciones de la mayoría de la población afrocolombiana, sobre todo aquellas que han estado instaladas en las principales ciudades mestizas del país. Si bien en Colombia existen espacios democráticos amplios e incluyentes, son muchos los escenarios en donde todavía no se presenta una apertura que demuestre lo que en el papel está planteado.

En síntesis, los problemas más destacados son básicamente cinco:

- El primero se desprende de la cultura política colombiana que, a nuestro modo de ver, tiene dificultades de contenido democrático. Asumamos que la cultura política democrática la caracterizan cinco elementos básicos: la inclusión, la participación, la confianza, el compromiso y el nivel de aceptación de la corrupción que existe en una sociedad. En Colombia el nivel de aceptación de la corrupción es creciente, lo que conduce a que las poblaciones vulnerables estén más deprimidas y postradas.
- El segundo elemento limitante es que el sistema de partidos en Colombia está estructurado sobre la base del reconocimiento de partidos nacionales y no se reconoce la existencia de partidos territoriales. Con mucha dificultad se reconoce la existencia de partidos étnicos o de movimientos étnicos. Existen organizaciones sociales que postulan candidatos a cargos de elección popular y de paso, al lograr una representación, se convierten en partidos políticos, pero ni era su voluntad ni tienen programas políticos. Esto tiene un efecto en la forma como se da la participación electoral.
- El tercer problema, es que existe una representación que no guarda correspondencia con la magnitud del peso electoral

de la población. Esto ha conducido a que se presente lo que podríamos llamar la paradoja de la feria de los avales de las candidaturas, sobre todo en el caso de los afros pero también de los indígenas.

Antes del 2003, cuando se hizo una reforma electoral y de partidos, había menos opciones electorales en el sentido de estar más agrupados, estar más estructurados, lo cual daría a la representación mayor solvencia en la participación. Sin embargo, después de la reforma que modificó el sistema de partidos, pasamos de tener unos diez o doce movimientos que aspiraban a cargos de elección popular de los afrodescendientes, a una participación, en el 2006, de 27 movimientos en la circunscripción especial de la Cámara por dos curules de 168. En las elecciones legislativas de 2010, por las mismas 2 curules, se presentaron candidatos de 67 partidos, movimientos u organizaciones sociales que tienen derecho a postular candidatos a cargos de elección popular. Los afrodescendientes no tienen circunscripción para lograr representación en el Senado. Esto por supuesto distorsiona la representación y crea unos niveles de sobre-representación y sub-representación dramáticos, negativos para esas comunidades. La participación afrodescendiente en el año 2006 condujo a que solo el 10.7% de los votos fuera voto útil y cerca del 90% se perdiera; mientras que en el caso de los partidos nacionales fue a la inversa, el 90% de los votos fue útil y el 10% no tuvo representación. Obviamente eso tiene una consecuencia y es que la capacidad de negociación política de los representantes afro no solo es pequeña, sino que es absolutamente precaria.

- Cuarto punto. Hay algunos factores exógenos que limitan y regulan el alcance de la participación. Hay factores que no garantizan la existencia de un poder democrático efectivo y proporcional para esas comunidades. Uno tiene que ver con el conflicto, la presencia de fuerzas ilegales en los territorios donde están presentes las comunidades afrodescendientes. Los afrodescendientes ocupan los territorios más alejados del

centro, los de bajo índice de desarrollo económico y social, los más pobres, y ahí es donde están presentes en buena medida las acciones de tipo ilegal y el narcotráfico. Por otro lado, si bien las comunidades afro han alcanzado bastante reconocimiento en materia de derechos y en especial en lo que se refiere al derecho colectivo en sus territorios, son comunidades que siguen siendo vulnerabilizadas y están en desventaja en los procesos de desarrollo del país. La población afro tiene el mayor índice de desplazamiento forzado en un país que, de acuerdo a las cifras oficiales, tiene más o menos cuatro millones de desplazados ocasionados por el conflicto interno.

- El quinto problema es que la presencia afro en los partidos nacionales es limitada. No importa si los partidos no son afro, el problema es que aquellos que no lo son no incorporan en sus programas y en sus agendas el tema de manera real, a veces es muy formal. Muchos partidos cuando los partidos incorporan temas de interés de las comunidades afrodescendientes lo hacen solamente por responder a reclamos sociales, pero sin ningún impacto real. No es el tema de los afro aquel que está presente en la preocupación política de dirigentes, candidatos y partidos nacionales.

3. Desafíos

- Primero está el tema de la invisibilización. Esto se ha venido superando significativamente en el caso de los indígenas, pero sigue siendo muy fuerte en los afrodescendientes.
- La baja autoidentificación como tal. Además, el Estado no ha creado instrumentos que la favorezcan.
- Existe un desconocimiento de la diversidad al interior de la comunidad afro. Solo se terminan siendo reconocidas o trabajando aquellas que logran representación.
- La precaria representación proporcional que debilita la capacidad política de negociación, de transacción y de

deliberación de los afrodescendientes en el poder central. De acuerdo a lo que está arriba explicado, la estructura electoral es débil, pero la estructura parlamentaria es mucho más incipiente aún.

- Hay un débil proceso de autonomía en la educación. Este es un desafío muy grande que tiene que ver con la pobreza y a las condiciones de trabajo precario que tienen estas comunidades. Los 100 municipios con población afro mayoritaria, son casi los mismos 100 municipios más pobres de Colombia. Eso nos indica que hay una relación entre la pobreza y los municipios de población mayoritariamente afrodecendiente, el abandono del Estado y las condiciones en que viven estas comunidades.

4. A modo de síntesis: algunas sugerencias

- Es una necesidad realizar campañas dirigidas a la autoidentificación, tema muy importante pues promueve el empoderamiento.
- Hay que insistir en la autonomía de la educación, así como existe de alguna manera para las comunidades indígenas.
- Se debe subrayar la necesidad de agrupar y acercar las organizaciones sociales y los movimientos afro para que tengan una mayor participación en política por regiones en todo el país, mediante los mismos movimientos o en los partidos nacionales. Es esencial incluir en las agendas de los partidos el tema de representatividad efectiva de los afrocolombianos; es indispensable promover en los movimientos afro un mayor involucramiento en la actividad política.
- Se requiere de medidas de discriminación positiva, para resaltar la visibilización de los afrocolombianos.
- Reglamentación de la participación de la población negra en contiendas electorales.

- La legislación debe ser formulada de tal manera que no estimule la dispersión, la desinstitucionalización y el personalismo, como sucede en los otros partidos en Colombia.
- Los afrocolombianos saben muy poco de lo que es un partido político. Hacer un manual básico sobre eso me parece un instrumento necesario. Sería útil e interesante que conozcan cómo funcionan los partidos y cómo funcionan sus propias organizaciones afro. Es decisivo explorar el funcionamiento organizativo de los movimientos afro y, por supuesto, seguir con las acciones de carácter afirmativo para superar unas desigualdades tan profundas entre la población perteneciente a los grupos étnicos con respecto al resto de la población nacional.
- Revisar las acciones de carácter afirmativo para superar la desigualdad existente entre la población perteneciente a los grupos étnicos y el resto de la población nacional:
    - reconocimiento de de derechos territoriales;
    - circunscripción electoral;
    - acción pública dirigida a la promoción y el respeto hacia su dignidad, derechos y singularidad cultural.
- El reparto de las curules es a veces una variable determinante para los efectos que tiene el sistema electoral en representatividad y equidad. De alguna manera hay que afinar estrategias de incidencia y cabildeo para no retroceder en los avances alcanzados, y lograr la implementación de políticas nacionales públicas enfocadas en acciones que les permitan salir de la marginalización.

Una frase final: en 1991 los indígenas en Colombia lograron un reconocimiento muy grande en la Constitución, adquiriendo la capacidad de reclamar sus derechos. Lamentablemente, la situación de los afrodescendientes en ese momento era deplorable, por lo que quedaron completamente excluidos del reclamo directo que como comunidades podían hacer.

Bibliografía

Giraldo, Fernando, *Sistema de partidos en Colombia. Estado del arte, 1991-2002*. Universidad Javeriana, Bogotá, 2003.

Giraldo, Fernando y otros, *Participación política de los afrodescendientes en Colombia*. IIDH, Costa Rica, 2008.

Nolhen, Dieter, *Teoría institucional y relevancia del contexto*. Universidad del Rosario, Bogotá, 2007.

Desafíos derivados de la diversidad étnica para la participación política*

*Alfredo Figueroa Fernández***

En esta exposición estableceré dos reflexiones generales sobre el tema de los desafíos en la participación política a partir de la diversidad étnica.

Comenzaré por contextualizar lo que está ocurriendo con las democracias en América Latina, su modelo de desarrollo, de gobierno, revisando los vínculos que existen entre determinado tipo de democracia y su relación con los grupos étnicos. En segundo lugar me referiré específicamente al caso mexicano, planteando finalmente la experiencia del Instituto Federal Electoral (IFE), en donde hemos tenido algunos logros importantes, como productos de un gran esfuerzo institucional.

En los últimos años, y a partir del proceso de transición política en varios estados de América Latina (teniendo como principal referente el caso mexicano), puede afirmarse que a pesar de los distintos procesos de avance democrático, muchos de ellos no han sido capaces de constituir nuevas y sólidas instituciones democráticas; esto ha traído como consecuencia el fortalecimiento o aparición de poderes meta-constitucionales que hemos llamado en México *poderes fácticos,* y que otros han caracterizado como *poderes salvajes*.

Algunos de estos poderes son: el poder monopólico de la televisión y la radio, la Iglesia, los sindicatos, o incluso el caso del crimen organizado, entre otros, mismos que el Estado

---

* Transcripción de la ponencia presentada en el marco del XIV Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, San José, Costa Rica, 23 a 25 de noviembre de 2009.

** El Mtro. Alfredo Figueroa Fernández es Consejero Electoral del Consejero General del Instituto Federal Electoral (IFE, México).

no ha podido regular o enfrentar y ello en mi opinión forma parte del los desafíos más importantes de las democracias latinoamericanas.

Otro de los retos fundamentales de nuestras democracias se vincula con la falta de confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía, como consecuencia de la distancia que existe entre la sociedad y el gobierno. Su origen se da justamente a partir de la mala relación o lejanía que impera entre los partidos políticos y la sociedad, es decir, el problema de la representación.

Ahora, no solamente los grupos históricamente excluidos, como los grupos indígenas de América Latina, sino los ciudadanos no indígenas o no étnicamente definidos, sienten una lejanía con las actuales formas de la democracia y, especialmente, con la democracia a partir de la idea de que los partidos políticos son la única vía de representación para acceder a ella.

Partiendo de este primer escenario, ¿cuáles son los dilemas que habría que plantearse frente a la enorme diversidad étnica?

La Historia mexicana demuestra cómo algunos grupos de la sociedad se adhieren y alejan del proceso de transición política. Resulta claro que para que un país sea catalogado como "más democrático" o se considere con mayores estándares de democracia, debe trabajar porque el mayor número de ciudadanos no sólo se sienta sino que esté incluido en su modelo de representación, merced a la contemplación de mecanismos de participación social en la vida pública. Un país pudiera ser "más democrático" cuanto más incluyente sea con la sociedad que lo conforma.

Vale la pena preguntarnos en qué momento de la transición nos encontramos hoy respecto, por ejemplo, de lo que nos han planteado los colegas que me han precedido en la voz; frases como "a nosotros ya no nos interesa" o "sí nos interesa participar y construir un Estado pluricultural, pero desde nuestra perspectiva, el sistema de partidos, no es un asunto que tenga que ver con nuestro movimiento", que Auki Tituaña nos ha

planteado aquí, o lo que nos dice la experiencia colombiana al afirmar que "no es esa la ruta", nos ayuda a poder establecer algunas consideraciones.

Es preciso señalar que en México no existe otro mecanismo para acceder al poder que no sea por la vía de los partidos políticos, por lo tanto, cualquier planteamiento que no tenga esa naturaleza en términos de la vida pública, deberá explorarse y se encuentra evidentemente excluido de la posibilidad actual de acceder al poder en México, ya sea a nivel federal o local.

Por otro lado, existen experiencias muy puntuales como los casos de Oaxaca y Chiapas, en donde se ha incorporado algún tipo de legislación en la materia, pero cuya inclusión no ha supuesto un cambio importante desde el punto de vista de la representación y de la agenda de los gobiernos locales, situación que se comparte con otros países de América Latina.

En el escenario de instituciones debilitadas en los estados latinoamericanos, con el creciente empoderamiento de los poderes fácticos que las desafían de manera sistemática, con élites políticas e instituciones cada día más amenazadas por estos otros poderes, el construir mecanismos de diálogo, de inclusión y de apertura, resulta todavía más complejo.

En el caso de México, en el año de 1994 apareció públicamente el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), organización armada cuyos orígenes se encuentran en los movimientos guerrilleros. Así, desde Chiapas, el EZLN asumió una posición y discurso indígena que colocó en la escena pública mundial, con gran éxito, la exclusión, el olvido y el agravio que el mundo, pero esencialmente el Estado Mexicano, había tenido con los grupos indígenas de México.

En México existen 62 etnias y aproximadamente el 10% de la población es indígena. Este porcentaje se define a partir de tres supuestos: 1) conservación de sus instituciones (un concepto sobre el que habría que pensar más adelante el tema de las reformas); 2) el elemento geográfico, y 3) un elemento

de conciencia o identidad indígena. Estos tres elementos deben combinarse para ser considerado o considerada indígena.

Es preciso señalar que a partir de la aparición del EZLN en la vida pública y política del país, mediante la firma de los acuerdos de paz y las reformas constitucionales de entonces, pudimos vivir un proceso de democratización que logró conectar una parte importante del movimiento indígena a la transición democrática en México.

Como todos saben, después de vivir muchos años con un partido único en el gobierno, –más de 70 años en el poder– inmersos en un régimen no democrático, México ha venido desarrollando un proceso de alternancia desde el año 2000; esto ha supuesto a nivel federal, una suerte de discursos en torno a la transición. Según el punto de vista de algunos, el acceso a la democracia se da a partir del año 2000; para otros, el proceso democrático arrancaría justamente ese año; existe también la postura de quienes plantean distintas etapas en las que se encuentra la democracia mexicana. En mi opinión, el año de 1994 es un momento esencial para la transición, momento comparativamente tarde respecto a lo ocurrido en América Latina, en donde desde la década de los ochenta comienzan a presentarse modificaciones constitucionales importantes, así como pactos internacionales que revelaron avances democráticos respecto del pasado.

Es justo reconocer que se trata de logros aún inacabados, ya que a pesar que algunas de las constituciones fueron modificadas, los mecanismos de acceso al poder y los instrumentos con que se cuenta para que la agenda de los grupos étnicos se logre colocar en el espacio público, requieren la modificación de sus costumbres para que se incorporen como ciudadanos, de tal forma que no se les permite acceder al sistema respetando y reconociendo su diversidad cultural, sino que únicamente contemplan la opción de ser integrados. Debemos decir que es en el momento de instrumentar las modificaciones constitucionales, que se hace imposible hacer exigibles los derechos; dicha

imposibilidad responde a que aún no se han reformado los mecanismos de legislaciones secundarias que impiden que ello se pueda llevar a buen puerto.

Para poder cerrar este escenario, es necesario reflexionar si en algún momento la participación pudiese llegar a generar alguna forma de exclusión sistemática en relación a distintos grupos de la sociedad y de la población, ya que si bien existen determinados componentes jurídicos e institucionales que permiten que se encuentren incluidos desde un ámbito constitucional, estos esquemas evitan a su vez que los grupos étnicos tengan acceso al poder.

Se debe decir que con lo expresado anteriormente, no estamos en un escenario que suponga que "es mejor que no participen porque de todas maneras el proceso de participación los excluye". La historia de nuestros países nos ha demostrado que ha sido merced a cambios sucesivos y aproximaciones sistemáticas que se van logrando modificaciones en el proceso de participación y con ello, nos vamos abriendo a la posibilidad del desarrollo democrático.

Es evidente por ejemplo, que en muchos lugares de América Latina los indígenas han empezado a trasladarse a centros urbanos. Los desplazamientos han estado ligados, según datos de UNESCO, a ciudades medias y a ciudades grandes, lo que complejiza los mecanismos de resistencia asociados a la tierra. En este escenario se vuelve un desafío mayor la resistencia y la distinción dentro de las grandes sociedades, dentro de los grandes asentamientos urbanos, de grupos indígenas que se ven sometidos ya no solamente a una exclusión generalizada, sino a una práctica que no les reconoce derechos y les dificulta su exigibilidad.

La segunda reflexión que quiero abordar tiene que ver con las reformas por construir. Debemos plantearnos con toda seriedad si el modelo de partidos políticos o el sistema de partidos, es un mecanismo útil o eficiente para la participación de distintos grupos étnicos. Me parece que debemos analizarlo

detenidamente, pues considero que los discursos de rechazo que comúnmente se escuchan, responden a un discurso meta-teórico que asegura que los partidos políticos son *terribles*. He escuchado en este curso más de una vez la palabra *partidocracia*, que no se entiende muy bien lo que significa y a mi parecer sólo se utiliza para expresar la peor parte de los partidos. Con éste término se refieren a las oligarquías que los dominan y que no permiten que haya inclusión de la sociedad en ellos. Estoy seguro que este es un tema de gran importancia para el debate en América Latina: *el sistema de partidos para los grupos étnicos y la población en general*.

En el Instituto Federal Electoral tenemos como mandato constitucional el fortalecer el sistema de partidos en México, toda vez que es el único mecanismo que nos hemos dado para acceder al poder. ¿Cómo se puede fortalecer?

Cabe resaltar que al interior de los propios partidos, en sus dirigencias, y en el Poder Legislativo, se han establecido reglas para que casi nadie pueda entrar en la vida interna de éstos. Preguntas como ¿por qué el Estado se va a inmiscuir en estas instancias de interés público intermedias? (a pesar de que en México éstos sean financiados con recursos públicos) deberán formar parte de la agenda común de temas a tratar, es decir, necesitamos establecer leyes de partidos que incorporen la realidad étnica y la diversidad cultural al sistema de representación.

Por otro lado, en mi opinión, a partir del desarrollo de los poderes fácticos en América Latina resulta de alto riesgo que el sistema de partidos políticos no constituya un mecanismo de regulación de acceso al poder, de tal forma que debemos acotar la apertura a los mecanismos de participación de los poderes fácticos, por lo menos como se está experimentando en el caso mexicano, que tiene una televisión monopólica con un claro discurso en contra del respeto por la ley y la anteposición de intereses particulares respecto del bien superior a tutelar: el Estado democrático de Derecho. Abrir la participación política

a nivel nacional y federal conlleva riegos que debemos estudiar y revisar a profundidad, eso por no hablar de la influencia del narcotráfico y el crimen organizado en su conjunto. Es por ello que tenemos que replantearnos seriamente el papel de los partidos políticos y su relación con la ciudadanía y, de este modo, con la diversidad cultural y étnica.

Así mismo, es necesario distinguir las diversas formas de participación que tenemos en nuestras naciones, tanto la participación electoral como la participación política en general o la apropiación de los espacios públicos. Específicamente en el caso mexicano, si bien ha habido una transformación y un discurso que ha permitido colocar, de manera emergente, la agenda de los grupos indígenas en el espacio público, estamos todavía subordinados a condicionar o a utilizar a éstos grupos del país ya sea como carne de cañón, elemento de legitimación, como un recurso folclórico, atractivo turístico, entre otras muchas figuras más.

En México, como en muchos lugares de América Latina, tenemos una tradición profundamente autoritaria y excluyente. Aun frente a preguntas directas, tales como ¿se considera racista? o ¿excluye a indígenas o a homosexuales?, la gente responde que no: "desde luego que no, yo soy una persona absolutamente tolerante", mientras que estando ante situaciones concretas y reales actúan de forma contraria, como puede documentarse con diversos estudios en las últimas dos décadas. Resulta evidente que lo que provocan las grandes urbes son procesos de desintegración de los grupos indígenas como movimientos colectivos difuminándolos, de modo que advierto amenazas como grupo social en la vida en México. En este marco, es necesario establecer cauces institucionales exigibles en torno a sus derechos.

Por otro lado, el Instituto Federal Electoral tiene a su cargo las siguientes funciones constitucionales: la educación cívica; organizar las elecciones federales; mantener actualizado el Registro Federal de Electores, que a su vez funciona como

el medio de identificación de los mexicanos, y, la reciente, la administración de los tiempos del Estado en materia de radio y televisión. En la parte relativa a la organización de las elecciones, el Instituto Federal Electoral ha construido y desarrollado un mecanismo de participación, tanto en la organización de los procesos, como en el día de la jornada electoral; es preciso señalar que ha habido un mecanismo de inclusión a partir del uso de mensajes en distintas lenguas, además de una vinculación territorial y de diseño estratégico para la organización de elecciones.

Como sabemos, los grupos indígenas son los que tienen mayor nivel de analfabetismo. En México, del 10% de población indígena la cuarta parte es analfabeta; este dato resulta revelador frente al 8% de población analfabeta a nivel nacional.

Si tomamos en cuenta que el 25% de los indígenas no sabe leer y escribir, está claro que los mecanismos de exclusión de los que son objeto pasan por la imposibilidad de volver exigibles derechos fundamentales. No es elemento suficiente (aunque debe hacerse) escribir las leyes, las reglas y los mecanismos en otras lenguas para darles acceso a éstas. Prácticamente desde hace una década ha sido necesario construir distintos mecanismos de comunicación para su aplicación en diversos lugares del país. De tal modo que la construcción de una cultura democrática ha sido la tarea que hemos venido desarrollando desde el IFE.

Quisiera darles a conocer un dato revelador. En el Instituto Federal Electoral laboran alrededor de 14 mil personas de manera ordinaria. En la organización y desarrollo de un proceso electoral alcanzamos a sumar 35 mil más. Ahora bien, el área de educación cívica cuenta con sólo quince funcionarios, aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Artículo 41 señala que ésta es una de nuestras tareas, la diferencia en el número de trabajadores que se dedican a organizar elecciones y los que se dedican a trabajar en la tarea institucional de construir una cultura democrática, es contundente.

La naturaleza de los cambios políticos ha puesto de manifiesto, como se advierte, su prioridad en la organización de elecciones y ha dejado en un segundo plano la construcción o contribución al desarrollo de una cultura democrática. De tal forma que hemos optado por desarrollar pilotos, modelos y experiencias exitosas que puedan convertirse en políticas públicas. Parte del trabajo del IFE en materia de educación cívica se encuentra enfocado a realizar y documentar experiencias concretas exitosas, evaluables, medibles, que generen un ejercicio de transformación en quienes participan y que se encuentran mucho más asociadas a la educación en valores.

Hoy en día no sólo buscaríamos dicha educación en valores, sino que a su vez la gente viva experiencias cívicas; es decir, que la gente pueda trabajar, como en un laboratorio, el vivir una experiencia que resulte mucho más impactante y transformadora para su vida que los discursos o procesos de enseñanza-aprendizaje en donde se les enseñan determinadas valoraciones que son promovidas de modo unidireccional.

Finalmente, debo decir que en el IFE tenemos claro que estos modelos y experiencias exitosas tienden a ser acciones aisladas y no todo lo transformadoras que quisiéramos. Más aún, si no hemos logrado alcanzar otros procesos de transformación del Estado mismo, baste decir que no es únicamente a través de la institución electoral que es posible establecer las modificaciones que se requieren en nuestras naciones. Con todo ello, no nos queda sino seguir trabajando en esta dirección, buscando construir políticas públicas que sean efectivamente transformadoras de la vida y de la experiencia cultural, que permitan a la ciudadanía ligarse de mejor modo a la vida democrática y pública del país, para, con toda claridad, hacer posible que las comunidades indígenas encuentren mecanismos institucionales de inclusión que permitan que sus derechos sean resguardados por el Estado.

Ecuador: 30 años del derecho al voto de los analfabetos y 14 años de desafíos electorales de los pueblos y nacionalidades indígenas

*Auki Tituaña Males**

Introducción

En la década de los 70, en el Ecuador ocurren tres fenómenos importantes en la vida política nacional. En ese entonces, juntas militares conducían los destinos del país, situación que anulaba todo esfuerzo de participación política bajo las reglas de juego de la democracia representativa y sus partidos políticos y, más aún, la participación política de actores históricamente excluidos, como son las mujeres, personas con capacidades distintas, jóvenes y principalmente los pueblos y nacionalidades indígenas y afro ecuatorianas.

Por una parte, en el año 1972, surge el movimiento indígena de la región sierra norte, centro y sur, como un nuevo actor político, con demandas sectoriales al gobierno militar de turno, respecto a la necesidad de que el Estado realice una reforma agraria, apoye a la educación rural y respete los derechos humanos esenciales de los pueblos excluidos e históricamente marginados. En segundo lugar, producto de luchas internas y presiones internacionales, en 1979 en el país se preparaba para el retorno a la democracia mediante elecciones generales; y finalmente, a través de reformas legales, por primera vez en la historia del Ecuador las grandes masas de ciudadanos pertenecientes a los pueblos y nacionalidades indígenas podrían ejercer su derecho al voto, bajo la figura de "voto autorizado a los analfabetos".

* Ex Alcalde de Cotacachi. Corporación de Desarrollo Humano y Cultural "Templo del Sol".

Es en este contexto que los pueblos étnicos del Ecuador viven, en los últimos 30 años, dos momentos de participación política electoral: los primeros 16 años en calidad de espectadores y sujetos pasivos de los procesos electorales (1979-1995); y los próximos 14 años como protagonistas directos de la vida política del país (1995-2009).

En 1995 emerge el Movimiento Electoral de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, en alianza con los movimientos sociales, como respuesta a la crisis de los partidos políticos y su democracia representativa. Este hecho se produjo luego de grandes jornadas de lucha, protagonizadas por el Movimiento Indígena (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador - CONAIE, 1986), que para esas fechas ya contaba con una estructura organizativa nacional, en virtud de que ya se había logrado constituir las organizaciones de la región amazónica y de la región costa del Ecuador.

La participación política electoral directa de los pueblos y nacionalidades, como un ejercicio de la democracia representativa, ha permitido a nivel local, provincial y nacional, tener a sus propios representantes en los gobiernos locales, seccionales, Congreso Nacional, Asamblea Nacional, así como ministros/as en el gobierno del Coronel Gutiérrez, en el 2003.

Breves reflexiones sobre participación política de pueblos étnicos

Desde el punto de vista de la participación política, los pueblos étnicos en el Ecuador siempre han sido actores permanentes de rebeliones y sublevaciones, desde la época colonial y republicana. La resistencia a las políticas tributarias, sociales, culturales y religiosas impuestas por los conquistadores y los posteriores gobiernos de turno, así como el apoyo a gestas independentistas, fue permanente. La lucha histórica de los pueblos y nacionalidades indígenas, al igual que sectores de campesinos, obreros, estudiantes e intelectuales, permiten

afirmar que ha existido y existe una activa y decidida participación política en el Ecuador.

Sin embargo, a pesar de la importante contribución de los pueblos y nacionalidades indígenas –que en estos últimos 20 años no sólo ha luchado por temas relacionados a su causa, sino en la defensa de los derechos humanos y sociales, la protección de los recursos naturales, la búsqueda de un modelo alternativo de Estado y la construcción pluralista de una democracia incluyente que beneficie al pueblo multiétnico del Ecuador–, los partidos políticos y los gobiernos de turno no han promovido verdaderas políticas de Estado que permitan cimentar las bases de una nueva sociedad. Se mantiene en la clase política tradicional y contemporánea la tendencia de ser tutores del destino de los pueblos étnicos y el afán demagógico, paternalista y asistencialista persiste. Y en los últimos años el mundo es testigo de cómo con más cinismo e hipocresía, los gobiernos pretenden a un alto precio ambiental, humano, cultural y social, provocar el saqueo más grande de la historia, en los territorios indígenas, con proyectos petroleros, mineros e hidroeléctricos, a pretexto de revoluciones ciudadanas corruptas, centralistas y excluyentes, supuestamente neosocialistas del siglo XXI.

En cuanto a una efectiva y racional participación electoral de los pueblos y nacionalidades indígenas y afro ecuatorianas, generada desde los partidos y movimientos políticos viejos y nuevos, existe un déficit abismal, hecho que se refleja en la profunda crisis de la economía y la democracia representativa ecuatoriana.

El caudillismo de derecha, centro e izquierda persiste, hecho fundamental que no permite que exista una adecuada participación electoral, y menos una adecuada participación política consciente y democrática.

Diversidad e inclusión

En el caso ecuatoriano existe una diversidad de actores políticos electorales desde la vertiente étnica, fruto del devenir

histórico y debido a las influencias en su momento de partidos políticos (comunista y socialista), la iglesia (evangelista y católica) y sindicatos de trabajadores agrícolas. Sin embargo, la mayoría de población indígena está aglutinada y participando activamente en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, que viene participando electoralmente con su propio movimiento político denominado Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País, desde 1995.

Este movimiento tiene una especial característica: para su accionar cuenta con autonomía organizativa e ideológica de los partidos y movimientos políticos tradicionales y contemporáneos, así como de la iglesia, sindicatos o gremios.

En definitiva, tiene una propia identidad política, su base es el movimiento indígena y los movimientos sociales no indígenas afines.

Importancia de una adecuada lectura de la realidad socio-politica intercultural en el Continente, por la clase politica no indígena

Ante una práctica absurda de exclusión política por parte de la clase política ecuatoriana, para con los pueblos y nacionalidades indígenas, urge impulsar reformas legales y constitucionales; pero principalmente, una gran reforma al colonialismo mental de los viejos y nuevos políticos, que pretenden por una parte seguir viendo a los pueblos originarios como un simple "problema antropológico, sociológico, académico y cultural" y por otra parte, seguir viendo al Estado como simple vehículo para satisfacer intereses de grupos políticos y económicos, generando mayor corrupción, inequidades territoriales, devastación ambiental, injusticias sociales, descomposición familiar, y destrucción institucional.

Una urgente reingeniería del quehacer político se hace necesario en el Ecuador y en el Continente. La inclusión de amplios sectores de la población del país, históricamente excluidos a la vida política nacional, sin duda permitirá la

construcción de verdaderas políticas de Estado para lograr el desarrollo integral de los pueblos originarios y del conjunto de la sociedad. La participación política electoral de los pueblos étnicos en condiciones favorables y con una alta preparación técnica académica, garantizaría una consolidación de las democracias representativas. Más todavía cuando grandes reservas de agua y otros recursos estratégicos se encuentran en territorios indígenas, lo que amerita impulsar planes de desarrollo racionales, de acuerdo a procesos de diálogo y concertación.

Para superar paulatinamente estos errores históricos, es necesaria una alta dosis de voluntad y visión democrática, por parte de todos, principalmente de la clase política tradicional, que superando el populismo, siente las bases de una verdadera y organizada participación política de todos los hombres y mujeres de civilizaciones americanas ancestrales. No debemos olvidar las amenazas permanentes de grupos armados en nuestros países, así como de los potenciales procesos de fortalecimiento bélico de ciertos gobiernos suramericanos, que no solo afectará la vida de pueblos milenarios, sino también de las alicaídas democracias del Continente.

Beneficios de un adecuado sistema de participación política de los pueblos y nacionalidades originarias

Con un proceso adecuado de participación política, institucionalizada y debidamente financiada desde los Estados nacionales, el beneficio específico de los pueblos étnicos y de una nación en general, es que se puede construir sólidas democracias pluralistas y verdaderos procesos de desarrollo económico, social y ambiental.

Mediante este mecanismo se logrará combatir efectivamente las tendencias negativas y la corrupción de la clase política, autoridades, contratistas, así como de la ciudadanía en general.

Con una participación orgánica, se lograría democratizar la vida de las instituciones públicas, fomentando la constitución de equipos burocráticos pluriculturales y multiétnicos.

La institucionalización de la participación política de los pueblos étnicos se consolidaría la identidad multicultural de los Estados del Continente; en el caso ecuatoriano se iniciaría la construcción del Estado plurinacional.

Sectores excluidos, como los jóvenes, se motivarán e iniciarán un proceso de superación académica e intelectual, que les permita participar del proceso de desarrollo nacional.

En un escenario de organización y participación de los pueblos originarios, con una garantía legal, se impulsará iniciativas económicas de pequeña y mediana escala en los territorios indígenas, lográndose una mayor contribución al desarrollo económico del país.

Se evitaría el desvío de las luchas sociales y políticas, a causa de grupos armados y de narcotraficantes.

Sin derechos políticos no se cumplen los derechos humanos fundamentales

La responsabilidad de alcanzar una sociedad multiétnica democrática y participativa es compartida por todos y todas, principalmente de las organizaciones políticas y las autoridades que, para aprovechar el potencial de un país, deben fomentar la inclusión de los actores históricamente excluidos.

Si reconocemos que la vida de un individuo, familia, pueblo y sociedad gira en torno a las decisiones políticas que se adopten a nivel nacional, regional y local, las clases políticas deberían preocuparse de fomentar y organizar mejor las instituciones de los Estados nacionales, de tal manera que con el cumplimento cabal de los derechos políticos se contribuya al cumplimiento óptimo de los derechos humanos, sin distinción de raza, sexo o religión.

Para obtener mejores resultados en el cumplimiento de los derechos humanos a través del ejercicio pleno de los derechos políticos, se debe entender que la participación política de los

pueblos étnicos y de toda la sociedad, debe ser permanente y no el simple ejercicio del voto cada cuatro años.

La pobreza como causa y efecto de la vulneración de los derechos humanos

Sin duda la pobreza e ignorancia, provocada por la clase política y sus representantes que no han sido capaces de administrar los Estados nacionales, permiten que se violen sus derechos humanos fundamentales. Los amplios sectores sociales, incluidos los pueblos étnicos, víctimas de los gobiernos y sus sistemas políticos electorales, terminan aceptando prácticas populistas y manejos corruptos, permitiendo que se vulneren sus derechos humanos.

Desde esa cruda realidad, se inició en el Municipio de Cotacachi, con el liderazgo del gobierno local y el apoyo decidido de la sociedad civil y el pueblo étnico Cotacachi, de la nacionalidad Kichwa, una importante experiencia de alfabetización y educación para la vida "Yo, sí puedo-Ñuka ushanimi", con el objetivo de superar las inequidades y las injusticias de nuestras sociedades y sus democracias representativas, facilitando herramientas educativas para que los actores sean capaces de ejercer y exigir sus derechos sociales, ambientales, culturales y económicos.

No hay valor más importante que la educación, y en particular la alfabetización de adultos que les devuelve autoestima y una visión distinta de la sociedad, la familia y la vida.

En Cotacachi se emprendió una ardua tarea, superando la dura realidad financiera, técnica-metodológica, burocrática, socio-organizativa e institucional. Se aplicó la metodología cubana, que tiene la virtud de la interrelación que se establece entre el analfabeto, los medios audiovisuales, el material didáctico y el facilitador, todo dentro del contexto socio-cultural del cantón[1].

1 Los materiales necesarios para la aplicación fueron donados por el gobierno de Cuba, en cuya decisión intervino directamente el Comandante Fidel Castro Ruz, quien conocía de cerca nuestra experiencia de democracia participativa

El resultado fue altamente exitoso: Cotacachi se declara "Primer territorio libre de analfabetismo en el Ecuador", luego de haber disminuido su índice de analfabetismo del 22,3%, al 2,5%[2]. Frases como "hoy ya sabremos lo que firmamos, no nos dejaremos engañar y robar por los vivos", "ya nos enseñaste a ver, queremos seguir estudiando para darles un futuro mejor a nuestros wawas (niños)", muestran el profundo impacto humano de este exitoso programa educativo.

Esta acción fue una más de las que en conjunto se pudieron aplicar en materia social, económica, cultural y ambiental, convencidos de que la tarea de construir un nuevo modelo de gestión pública avanzaba bien y que era posible caminar hacia una democracia participativa, incluyente y transparente a nivel local.

En medio de la profunda crisis política, institucional, social y económica del Ecuador, en el Municipio de Cotacachi surge con fuerza el planteamiento de que el gobierno local (2001), "realice un programa de alfabetización y/o educación para adultos, porque sólo una población educada garantizará el desarrollo de la sociedad". Este tema lo asumimos desde la Alcaldía como un mandato social prioritario, a pesar de no ser responsabilidad directa del Municipio sino del Estado central.

El inmenso optimismo que el equipo técnico y político tuvo en un principio, iba disminuyendo ante tantos obstáculos

---

y desarrollo local alternativo, en virtud de que en el año 2002 (noviembre) en ocasión de su visita al Ecuador a la inauguración de la Capilla del Hombre, decidió la participación y cooperación de 10 especialistas médicos cubanos, con la experiencia de descentralización de la salud de Cotacachi.
Esta cooperación visionaria de Fidel, para con nuestro gobierno local, permitió en el mediano plazo, que 91 municipios y 12 consejos provinciales ecuatorianos, así como varios municipios mexicanos, argentinos, bolivianos, etc, se beneficien del programa de alfabetización con la reconocida y premiada metodología cubana.

2 La tarea duró un año y el 23 de abril del 2005, con el aval de la UNESCO, Cotacachi se declara "Primer territorio libre de analfabetismo en el Ecuador", luego de haber disminuido su índice de analfabetismo al 2,5%. Es preciso señalar que es la UNESCO quien determina como parámetro, que aquel territorio que logre índices menores al 4 %, puede ser declarado "Territorio libre de analfabetismo".

que se presentaban en el camino; pero con la fuerza moral de nuestra democracia participativa y nuestra infinita capacidad de gestión, continuamos la tarea bajo el principio de que no es una lucha fácil, y que esta batalla es en contra de tantos y tantos siglos de olvido, exclusión e injusticias; y principalmente, porque es una manera de que el Estado ecuatoriano, desde un municipio, empiece a pagar la deuda social histórica con el pueblo multiétnico.

Más allá de las limitaciones económicas, enfrentamos la falta de una elemental metodología, los celos de la burocracia nacional y provincial, y mucho más; tuvimos que superar una gran muralla, como es la insensibilidad del ser humano ante este problema social –el analfabetismo– que increíblemente persiste en el Ecuador y el mundo, en pleno siglo XXI. Según cifras oficiales de la UNESCO, 860 millones de personas son analfabetas, mientras que a nivel latinoamericano y caribeño alcanzan los 42 millones de habitantes.

La existencia de millones de personas analfabetas es definitivamente un insulto a la inteligencia del ser humano. Que no hayan logrado solucionar un problema tan básico, de fácil solución, se debe a la falta de voluntad y visión política humanista, principalmente de la clase política tradicional y los gobiernos de turno. Éstos, por velar por sus intereses económicos y electoreros, no han atacado este problema que perjudica principalmente a niños, jóvenes y adultos, víctimas del populismo, la explotación, la mentira y la corrupción, condenados a vivir sin presente y sin futuro.

Por más de 25 años se ha intentado "alfabetizar" a nuestros compatriotas ecuatorianos, con resultados casi nulos. Con el fin de disminuir el alto índice (22,3%) de analfabetismo en Cotacachi, que superaba ampliamente el índice provincial (13%) y nacional (9%), se gestionó ante el gobierno de Cuba la asesoría y los materiales respectivos, obteniéndose una respuesta favorable.

Es importante destacar que la participación de los beneficiarios en la experiencia de alfabetización y educación para la vida en Cotacachi, fue de forma consciente y voluntaria. Los alumnos del Programa de Alfabetización y Educación para la Vida, fueron principalmente la población económicamente activa, así como los grupos etáreos adultos, sin distinción de etnia, credos y sexo. Sin embargo un 60% de beneficiarios fueron mujeres indígenas.

***

La activación organizada de la sociedad civil en la vida política electoral y no electoral de un país, así como la democratización de los partidos políticos tradicionales, y la institucionalización de la participación política de los pueblos originarios, traerá consigo el impulso del desarrollo nacional, y la implantación de prácticas eficientes de gobernabilidad en nuestras sociedades.

La tarea es del conjunto de la sociedad; políticos y no políticos tenemos la responsabilidad de luchar por construir una democracia verdadera sin exclusión. Las históricas luchas de los indígenas, negros y mestizos frente a sistemas y gobiernos oprobiosos e inhumanos, debe ser la base para iniciar en un marco civilizado de diálogo y concertación la construcción de nuevos estados pluralistas, democráticos y honestos.

Exclusión social y democracia en Centroamérica

*Evelyn Villarreal Fernández**

En este documento se recopilan una serie de investigaciones y desarrollos teóricos y metodológicos sobre los conceptos de exclusión política, participación y habilitación ciudadana, y su relación con la calidad de la democracia, los cuales se han realizado desde el Programa Estado de la Nación, a través de sus diferentes proyectos e informes[1]. En resumen, los resultados de estos trabajos señalan que las exclusiones sociales extremas niegan el ejercicio de los más básicos derechos y deberes ciudadanos, y por lo tanto afectan negativamente los procesos de democratización o de mejoramiento de la calidad de la democracia en la región. No existe en el mundo ninguna experiencia de consolidación democrática exitosa en condiciones donde importantes porcentajes de población están excluidos.

---

* Politóloga, actualmente coordinadora de investigación del Informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible.

1 El Programa Estado de la Nación es una iniciativa de las universidades públicas de Costa Rica reunidas en el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes. Fue creado en 1984, con el auspicio de varias agencias nacionales e internacionales (PNUD, OIT, OPS, UNICEF, etc.), y se cuenta entre las iniciativas más antiguas del planeta en medición nacional del desempeño en desarrollo humano. Su misión es mejorar el acceso de la ciudadanía a información amplia, oportuna y veraz sobre los asuntos de interés público. En la actualidad, se encarga de la elaboración periódica de tres publicaciones principales: el Estado de la Nación, el Estado de la Región Centroamericana y el Estado de la Educación. Además de ello, produce regularmente materiales sobre temáticas especializadas: Auditoría sobre la Calidad de la Democracia, Informe de Transparencia Presupuestaria, módulos educativos, entre otros. Disponible al 6 de agosoto de 2010 en: <http://www.estadonacion.or.cr>.

1. Democracia y ciudadanía: algunos fundamentos conceptuales

En las distintas investigaciones realizadas en el Programa Estado de la Nación se utiliza como concepto de democracia un sistema que organiza el acceso y el ejercicio del poder político en una sociedad, basado en el reconocimiento y protección institucional a los derechos ciudadanos. Se ha llegado a esta interpretación luego de revisar los avances más recientes en teoría política y conjugarlos con los propios resultados de investigaciones y hallazgos en Costa Rica y en la región centroamericana[2].

Más recientemente, Vargas Cullell[3] ha propuesto un diagrama de cuatro dimensiones para sintetizar esta forma de interpretación del concepto de democracia. A continuación se realizará un breve repaso de este concepto. En primera instancia se parte de la división entre poder delegado y no delegado a una autoridad pública. Esto es el principio básico de que en una democracia la soberanía (el poder político) reside en el pueblo, éste delega una parte de ese poder en sus representantes políticos cada vez que acude a elecciones. Sin embargo, otra parte de esa soberanía permanece en cada ciudadano. El poder delegado a una autoridad no constituye un mandato ilimitado, sino que está sujeto al principio de la legalidad, a controles interinstitucionales, al escrutinio y la rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Adicionalmente, el poder que los y las ciudadanas mantienen sin delegar se operacionaliza por medio de una amplia gama de mecanismos de control y participación, muchos de los cuales han

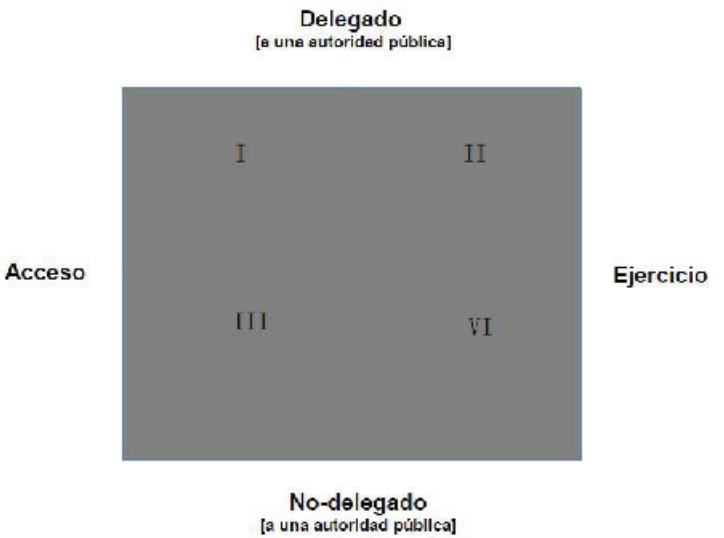
2 Veáse este proceso de evolución del concepto de democracia en: O'Donnell, G., J. Vargas-Cullell, et al., *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en America Latina*. Homo Sapiens Ediciones y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires, 2003; Vargas-Cullell, J., E. Villarreal, et al., *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. Programa Estado de la Nación. Costa Rica, San José, 2001; Proyecto Estado de la Nación, *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José, 2003.

3 Jorge Vargas Cullell es el Subdirector del Programa Estado de la Nación. Actualmente este académico está preparando una publicación que desarrolla con amplitud este esquema, con aplicación directa en la región centroamericana.

sido creados o mejorados en una reciente ola de legislaciones sobre esta materia.

En segunda instancia el diagrama muestra una diferenciación entre acceso y ejercicio del poder (tanto del delegado como del no-delegado). En los cuadrantes I y III se encuentran las dimensiones relacionadas con aquellos procesos y condiciones necesarias para accesar el poder, en el caso del poder delegado esta dimensión sobre acceso tiene relación con los sistemas electorales y de partidos políticos. Mientras que en el caso del poder no-delegado, el acceso se relaciona con un conjunto de condiciones mínimas sociales del contexto democrático que le permitiría a los ciudadanos activar sus derechos de petición de cuentas o participación (esta habilitación mínima se detallará más adelante).

Gráfico 1. Dimensiones del concepto de democracia



Fuente: Vargas Cullell, J., inédito.

En el primer cuadrante se apunta el componente del régimen político, es decir, en el conjunto de normas e instituciones que regulan el acceso al poder. En el caso de un régimen

democrático, este acceso se logra mediante elecciones libres, limpias, competitivas y reiteradas, para lo cual requiere del reconocimiento y protección de un conjunto de libertades y derechos ciudadanos. En términos prácticos este componente se ha estudiado en los informes del Estado de la Nación y de la Región por medio de investigaciones sobre los sistemas electorales, los partidos políticos (a nivel nacional y municipal), la financiación de la política, la participación ciudadana electoral y las relaciones cívico-militares.

Una democracia incluye dimensiones que van más allá de un régimen político. La concepción de una democracia más allá del régimen es producto de varios años de reflexión. Desde un punto de vista teórico se basa en las elaboraciones más recientes del politólogo Guillermo O'Donnell, quien ha subrayado la vinculación entre las dimensiones "intra" y "extra" régimen en el estudio de la democracia. Es por ello que en el componente II se desarrolla el concepto de Estado democrático de Derecho. Éste alude a los modos de organizar el Estado para asegurar la protección y el respeto de los derechos ciudadanos y la subordinación de los gobernantes a la ley son parte de ella. Refieren, además, a los modos cómo se ejerce el poder en una sociedad, pues la vigencia de las libertades públicas o la separación de poderes no se limita a los períodos electorales. Todo gobernante democráticamente electo está compelido a respetarlas durante su gestión de gobierno. Sin estas condiciones es imposible la existencia y funcionamiento de un régimen democrático. Por ejemplo, un régimen democrático no puede funcionar sin una separación y mutuo balance de poderes de Estado, o sin una normativa constitucional y legal que garantice la neutralidad e independencia de los órganos electorales.

En el cuadrante III y IV se ubican dos componentes relacionados con el concepto de ciudadanía y participación ciudadana, que justamente son posibles en la medida que las personas conservan una parte de la soberanía que no delegan. En las secciones siguientes se explicarán en detalle ambos componentes por tratarse de los temas centrales de la ponencia.

El funcionamiento adecuado de todos los cuadrantes garantiza la estabilidad de la democracia y su progresivo mejoramiento y adaptación. Algún desbalance da origen a democracias con algún adjetivo, por ejemplo **democracias delegativas** cuando el Estado de Derecho (cuadrante II) no funciona adecuadamente como contrapeso y fiscalizador del poder político, entonces el soberano –casi siempre electo por amplias mayorías– gobierna según le parezca, sin restricciones más que el término de su mandato y las relaciones de poder "real" que mantenga la sociedad[4].

A partir del 2001, con la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, los sucesivos informes del Estado de la Nación y del Estado de la Región rescatan como punto de partida del análisis, un concepto en donde se encuentran todas estas dimensiones, y la democracia es una idea más inclusiva que comprende:

- Un sistema para elegir a los gobernantes que desarrolla formas de representación política responsable de los intereses ciudadanos.
- Un modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad, basado en el reconocimiento de la dignidad de las personas, la protección de los derechos civiles y políticos, y la rendición de cuentas de los representantes políticos y de los funcionarios públicos.
- Un modo de convivencia entre las personas capaz de garantizar un mínimo de oportunidades y capacidades para ejercer los derechos ciudadanos.

Ahora bien, por democratización se entiende, por tanto, la progresiva aplicación de los principios democráticos de organización del acceso y ejercicio del poder en los diversos ámbitos que componen una sociedad (incluyendo por supuesto, en primer lugar, a su régimen político). Incluye los cambios constitucionales, legales y reformas institucionales que amplían los derechos y garantías que las personas poseen, más allá de

4 O'Donnell, G., "Delegative Democracy", en: *Journal of Democracy*, v. 5 no. 1. The Johns Hopkins University Press, enero de 1994, págs. 55-69.

sus derechos de electores libres, y que expanden sus capacidades y las de las agencias públicas especializadas en el control de la regularidad administrativa y en la regulación de las relaciones sociales y económicas, para fiscalizar y obligar a las personas en puestos de autoridad[5].

2. El avance de la democracia en Centroamérica[6]

Tomando como punto de partida el concepto anteriormente expuesto de democracia, los informes Estado de la Región (1999, 2003 y 2008) han estudiado la democracia centroamericana desde esas tres perspectivas: el acceso al poder político (régimen), el ejercicio de ese poder en una sociedad, y el reconocimiento y la protección institucional de los derechos de la ciudadanía.

a. Democratización de los regímenes políticos es el mayor avance

La valoración del último Informe Estado de la Región (2008) concluyó que democratización de los regímenes políticos sigue siendo el mayor logro político de las últimas décadas en la región. No se identificaron defectos en el diseño institucional y legal de los sistemas electorales que generen ventajas indebidas a favor de los gobiernos. Los niveles de participación ciudadana en Centroamérica son similares al resto de América Latina y, en términos generales, no propician cuestionamientos a la legitimidad de los gobiernos. Sin embargo, la democratización de los regímenes es una tarea inconclusa en la mayor parte del istmo, situación que genera algunas amenazas y riesgos para la estabilidad. Fue más fácil crear regímenes políticos que desmontar los aparatos autoritarios enclavados en los Estados centroamericanos.

5 Whitehead, L., *Democratization. Theory and Experience*. Oxford, Oxford University Press, 2002.

6 Tomado de: Proyecto Estado de la Nación, Informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible. Programa Estado de la Nación, San José, 2008.

En este sentido, se detectaron tres problemas importantes: en primer lugar, la falta de regulaciones y transparencia del financiamiento político; en segundo lugar, la falta de independencia política de las autoridades electorales y, en tercer lugar, un incompleto proceso de inclusión ciudadana que provoca exclusiones políticas. Estos factores muestran poca evolución en relación con lo señalado por el segundo informe (2003).

Salvo en dos países, la conformación y dinámica de los sistemas de partidos políticos no crea amenazas a la estabilidad. La tendencia regional es a la combinación de ejecutivos relativamente débiles, con gobiernos divididos y sistemas multipartidistas moderados y no polarizados. Esta situación genera situaciones complejas (pero no críticas) para la gobernabilidad, aunque constituyen un desincentivo para establecer mayorías políticas estables que impulsen políticas públicas favorables al desarrollo humano. Esto afecta negativamente las posibilidades de remover los déficits a la inclusión ciudadana.

En términos de la reglas de acceso al poder, una situación preocupante continúa siendo la falta de independencia de los organismos electorales en la región. En la mayoría de los países del istmo, existe un control partidista sobre la máxima autoridad electoral. En Nicaragua el tribunal está controlado totalmente por los partidos políticos, aunque formalmente no esté así establecido ni en la Constitución ni en la ley electoral. En El Salvador, pese a la demanda de diversos sectores sociales y académicos, también se mantiene un organismo máximo de gestión electoral bajo control de los partidos, aunque con la participación de magistrados independientes propuestos por la Corte Suprema de Justicia. En contraste, en Costa Rica el diseño institucional y la costumbre garantizan la integración no partidista de Tribunal Supremo de Elecciones.

La independencia política de la máxima autoridad electoral es una condición que facilita la realización de un escrutinio limpio de los votos, quizá el momento más delicado de los procesos electorales. Sin embargo, no necesariamente la falta de independencia produce procesos de conteo fraudulento de

votos, uno de los riesgos asociados a la falta de garantías, o el no reconocimiento de los resultados por los perdedores, quizá el principal riesgo para la estabilidad política. La intervención de otros factores puede evitar que estos peligros se materialicen: la presencia de observadores internacionales, la transparencia del escrutinio y la celeridad con que se dé a conocer el resultado pueden ser cruciales para el fraude. Asimismo, las negociaciones entre las fuerzas en pugna pueden llevar a acuerdos para dar salida a situaciones de enfrentamiento.

En los últimos cinco años, en casi todos los países de la región han emergido cuestionamientos a la limpieza de los resultados electorales. Sorprendentemente, estas situaciones han involucrado desde a Nicaragua, el país con menores garantías a la limpieza electoral, hasta a Costa Rica, el país con mayores garantías. En todos los casos, los cuestionamientos estuvieron asociados a resultados electorales muy ajustados, por ejemplo las elecciones nacionales de Honduras y Costa Rica del 2006, y en las municipales de El Salvador de ese mismo año.

Cuadro 1. Garantías a la limpieza de las elecciones, según el tipo de autoridad electoral

Designación	Integración		
	No partidista (3)	Mixta (2)	Partidista (1)
No política (3)	Costa Rica (6)	(5)	(4)
Política (1)	Guatemala Honduras Panamá (4)	El Salvador (3)	Nicaragua (2)

Nota: los números entre paréntesis indican puntuaciones para cada celda según sea la garantía que garantizan para las elecciones. Sin embargo, solo indican un ordenamiento entre las distintas categorías de la integración y designación de los organismos de gestión electoral.
Fuente: Elaboración propia a partir de la estructura analítica Artiga, 2004.

b. Debilidades en los Estados democráticos de Derecho

Las debilidades de los Estados democráticos de Derecho siguen constituyendo una significativa amenaza para la estabilidad democrática. Las barreras al acceso ciudadano a la justicia

se complementan con la falta de transparencia y rendición de cuentas en varios de los poderes judiciales. A su vez, la falta de transparencia y rendición de cuentas están asociadas a serios problemas de independencia externa e interna de los sistemas de administración de justicia y a síntomas preocupantes de corrupción judicial. Esto es una grave amenaza a la democracia en el istmo la que, al menos en un país (Nicaragua), ha generado en los últimos tiempos turbulencias que han puesto en riesgo la estabilidad democrática. Cinco años después de la publicación del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003), la información actualizada del presente informe permite mantener, con pocos matices, las conclusiones a las que se arribó en esa ocasión, lo cual subraya la lentitud de los avances en el tema.

En America Central la mayoría de los países gastan poco o muy poco en sus sistemas judiciales. Cuando se examina el gasto per cápita, una medida más adecuada para determinar el nivel de esfuerzo que un país realiza, se reitera la situación vista al inicio de la presente década: Costa Rica y El Salvador son, por mucho, los que más invierten en esta materia.

Costa Rica es el país con mayor gasto per cápita, y su nivel real de esfuerzo es aún mayor si se incluyeran en el análisis una serie de dependencias del Poder Judicial; El Salvador es el que, en términos absolutos, más avance registra en el istmo (Cuadro 2). El resto de los países está con niveles de gasto entre dos y cuatro veces más bajos, destacando Guatemala como el que menos esfuerzo efectúa. Nicaragua registra el mayor incremento en el gasto judicial per cápita al compararse la situación de 2006 con la existente en 2002[7]. En términos comparativos, el gasto judicial en todos los países de la región es bajo excepto Costa

7 Una vez que se logre armonizar los parámetros de recolección estadística de los poderes judiciales centroamericanos, resulta importante establecer si los montos asignados efectivamente se ejecutan y en qué proporción, ya que suele haber diferencia entre el presupuesto autorizado y el efectivamente ejecutado.

Rica, que tiene un nivel intermedio cuando se compara con los países de la OCDE[8].

Cuadro 2. Centroamérica: presupuesto de los poderes judiciales por habitante. 2002-2006 (en dólares)

País	Presupuesto per cápita					Diferencia
	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2006
Costa Rica[a/]	27,0	28,0	27,9	28,5	29,9	2,9
El Salvador	17,3	16,9	18,1	19,7	23,7	6,4
Guatemala	4,3	6,6	6,3	6,4	6,9	2,6
Honduras	4,8	5,7	6,4	7,6	8,0	3,2
Nicaragua	5,4	6,4	6,0	7,4	9,2	3,8
Panamá	11,4	12,3	12,5	12,3	12,9	1,5

a/ Si se contemplasen el presupuesto del Ministerio Público y al Organismo de Investigación Judicial, los valores per cápita en Costa Rica hubiesen sido: 39,0 (2002); 40,5 (2003); 40,8 (2004); 42,4 (2005) y 44,6 (2006).
Fuente: Solana, 2007.

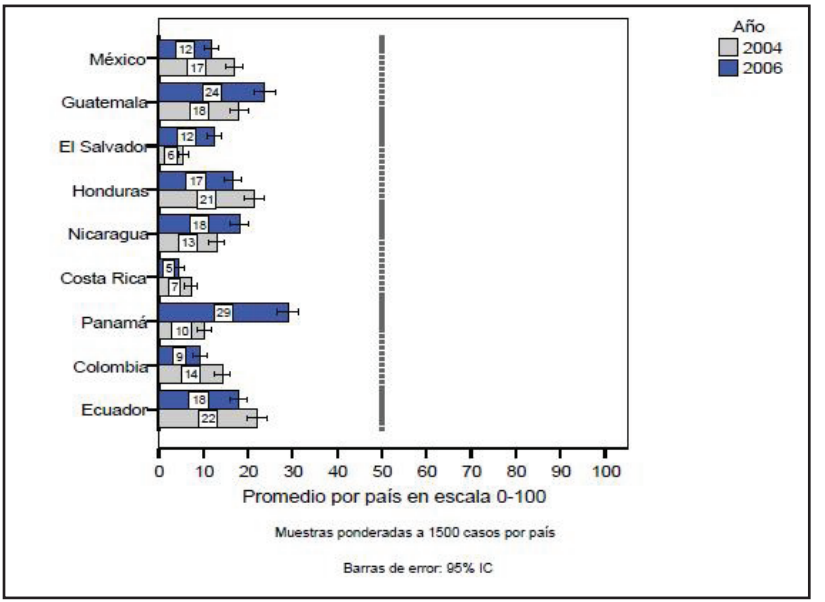
c. Convivencia ciudadana tiene dos grandes desafíos: seguridad y exclusión social

A pesar de los problemas que la democracias centroamericanas han exhibido para apalancar el desarrollo humano, no existe un apoyo ciudadano a favor de un quiebre democrático. Sin embargo, la principal amenaza es un cierto y mayoritario apoyo (con distintos niveles de intensidad) a favor un líder "milagroso" que recorte libertades y garantías democráticas con tal de resolver problemas del país. Hay, pues, algunas condiciones favorables en el clima de opinión pública en Centroamérica a favor de figuras políticas como las surgidas en otros países de América Latina durante los últimos veinte años (aunque con distinto signo ideológico). La información disponible sugiere, sin embargo, que la demanda a favor de los poderes especiales es social y políticamente difusa, es decir, que por el momento

8 Véanse los capítulos 7 y 11 del Informe Estado de la Región 2008. En países como Alemania o los Países Bajos registran gastos per cápita anuales de más de $60 (OECD, 2007).

no está constituida en actores sociales y políticos definidos, lo cual mitiga el riesgo para la estabilidad.

Gráfico 2. América Latina: promedio de apoyo a un líder fuerte que no sea electo. 2004-2006



Nota: Para la medición del apoyo al autoritarismo se empleó la siguiente pregunta de los cuestionarios LAPOP 2004 y 2006 de Proyecto de Opinión Pública en América Latina de la Universidad de Vanderbilt:
"AUT1. Hay gente que dice que necesitamos un líder fuerte que no tenga que ser elegido a través del voto. Otros dicen que aunque las cosas no funcionen, la democracia electoral, o sea el voto popular, es siempre lo mejor. ¿Qué piensa Ud?"
Fuente: Vargas, 2007, con base (LAPOP 2006).

La principal amenaza prepolítica de la convivencia ciudadana a la estabilidad democrática en Centroamérica, proviene de la compleja situación de seguridad que enfrenta el istmo. Esta situación constituye un riesgo potencial e inédito para la estabilidad democrática en algunos países de la región, con implicaciones para la dinámica regional. En la primera década del siglo XXI han emergido nuevos factores de inseguridad. A diferencia del pasado, no tienen un carácter político, pero plantean complejos retos para los gobiernos nacionales y las

instituciones de la integración regional, pues inciden sobre la economía, la sociedad y la política del istmo. Estos factores son: la inmersión de Centroamérica dentro de la geopolítica del narcotráfico, las actividades delictivas de las maras, la debilidad de los Estados de Derecho y el fácil y generalizado acceso de la población a armas ligeras. Las condiciones nacionales son las que amplifican o morigeran la incidencia de los factores regionales de inseguridad y, consecuentemente, establecen capacidades distintas para formular respuestas a esta problemática, congruentes con los principios y el funcionamiento de un Estado democrático de Derecho.

El análisis de los factores regionales de inseguridad y del estado de situación en seis naciones centroamericanas ha permitido identificar características comunes a todas ellas, pero también rasgos marcadamente distintos en la manera de articular la inseguridad ciudadana con el desarrollo y la vigencia del Estado de Derecho. Ahora bien, pese a esta diversidad, algunos países comparten situaciones similares, al punto que pueden agruparse dentro de una misma "situación estratégica de seguridad"[9].

En este panorama de inseguridad ciudadana, la amenaza más importante para las democracias es la que representan las organizaciones del crimen organizado con capacidad para, en la práctica, disputar a los Estados el control operativo sobre regiones del territorio[10]. A diferencia de otras amenazas del crimen organizado que también tienen efectos adversos

9 Una situación estratégica es la descripción sintética de los rasgos determinantes que configuran el estado de cosas en uno o varios países, en este caso en materia de seguridad ciudadana. Es una representación esquemática de realidades complejas que se abstrae de los rasgos singulares, una situación prototípica que se basa en la identificación y posterior agrupación de los casos más semejantes utilizando el método de la menor diferencia. Informe Estado de la Región, 2008.

10 De acuerdo con la Oficina contra la Droga y la Delincuencia de las Naciones Unidas, el crimen organizado es cualquier grupo constituido con el propósito de delinquir (ODDNU, 2007). Esta amplia definición incluye fenómenos muy distintos, desde pandillas organizadas para la delincuencia común hasta sofisticadas organizaciones internacionales para el tráfico de armas y drogas.

sobre el orden público[11], ésta tiene un efecto directo sobre la estabilidad democrática pues socava la autoridad legítima sobre el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado. Esta amenaza se convierte en un riesgo político cuando los actores ilegales controlan amplias regiones del territorio de un país, tanto en zonas urbanas como rurales, donde imponen su autoridad mediante el uso de la violencia y, sin que sea excluyente, la cooptación o eliminación de la autoridad pública[12].

Cuadro 3. Situaciones estratégicas prototípicas de inseguridad ciudadana y Estado de Derecho en Centroamérica, 2007

Situación prototípica	Países que se aproximan
Alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes Estados de derecho y aplicación de mano dura	Guatemala, Honduras y El Salvador*
Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágiles Estados de derecho y poca o nula aplicación de mano dura	Nicaragua y Panamá*
Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, robusto Estado de derecho y nula aplicación de mano dura	Costa Rica

*Son los casos que muestran al menos una diferencia importante con los otros que han sido agrupados en la misma categoría.
Fuente: Programa Estado de la Nación, 2008.

11 Los actores ilegales lesionan los derechos ciudadanos ya que aumentan la exposición de las personas a la violencia delictiva; su operación puede servir de justificación a las autoridades públicas para restringir el régimen de libertades civiles (capítulo 11) y, en muchos casos, tienen efectos adversos sobre la institucionalidad pues cooptan las instituciones públicas para su beneficio en detrimento del bienestar general.

12 Los actores ilegales intervienen en los sistemas financieros, sociales y políticos y socavan el accionar estatal a través de la utilización de la corrupción como eje fundamental por el que transitan todas las modalidades de criminalidad organizada. Operan a través de redes flexibles, de rápida expansión, con gran capacidad de adaptación y readaptación. Estas redes pueden en ocasiones superar los mecanismos estatales de control. Los procesos de globalización le han servido de plataforma para formar a través de redes y alianzas estratégicas, verdaderas multinacionales del crimen. Si el Estado en América Central está amenazado por la disputa sobre el control del territorio, los riesgos específicos para la estabilidad democrática se originan en sus capacidades para corromper a funcionarios, agentes de aduanas, policía, militares, empresas privadas y agentes públicos, e incluso, autoridades más altas de gobierno.

En Centroamérica operan múltiples actores ilegales relacionados con el tráfico de ilegal de personas[13], la prostitución, la pornografía infantil y el tráfico de órganos; el narcotráfico, el sicariato, el secuestro y la extorsión; el lavado de dinero, el tráfico de armas, de desechos químicos y nucleares, el tráfico de autos robados, el comercio ilícito de madera y el tráfico de especies en peligro de extinción, entre otros. De éstos, sin embargo, solo hay dos actores que han desarrollado la capacidad para disputarle al Estado el control operativo de territorios: el narcotráfico y las denominadas "maras".

d. Habilitación ciudadana en Centroamérica

Un régimen democrático debe garantizar condiciones mínimas de habilitación ciudadana. Por ello se entiende que las personas (real o potencialmente) ciudadanas tengan las capacidades indispensables para funcionar como tales. En términos del desarrollo humano, ello implica que las personas pueden ejercer su libertad sin padecer los efectos de exclusiones sociales, económicas, políticas y culturales generadas por la pobreza absoluta[14]. En la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia, esto se operacionalizó en los siguientes atributos de una sociedad:

- las personas adultas con derecho a la ciudadanía poseen una identificación que los habilita como tales;
- las y los habitantes tienen una esperanza de vida al nacer similar, sin distingos sociales o étnicos;
- las y los habitantes tienen acceso a trámites administrativos y judiciales en su lengua materna.
- las y los habitantes no padecen de desnutrición en segundo y tercer grados, y

13 El tráfico ilegal de personas involucra a su vez cosas distintas: el "coyotaje" para la migración intra o extrarregional y la trata de blancas.

14 Sen, A., Social *Exclusion: Concept, Application and Scrunity*. Social Development Papers No. 1. Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank, Manila, 2000.

- las y los habitantes no experimentan pobreza absoluta[15].

En la región centroamericana, algunos de estos mínimos aún constituyen desafíos importantes que lograr. Es decir, no hay un "piso mínimo" garantizado para la democratización de los países. Se presentarán algunas cifras para ilustrar estos déficits. Como lo señala el Informe Estado de la Región, estas problemáticas constituyen una herencia histórica que ha sido muy difícil de manejar, a pesar de algunos avances puntuales. Las mejorías han sido insuficientes para mejorar significativamente los indicadores sociales de la región. Y más aún, a la luz de la reciente crisis económica internacional, se ha podido constatar lo frágiles que han resultado estos avances.

Pobreza[16]

- Para el año 2006 se estima que un 46,5% de la población centroamericana se encontraba en situación de pobreza general, es decir, que sus niveles de ingreso/consumo no les permitían satisfacer sus necesidades básicas.
- Poco menos de la mitad de este grupo, el 19,7% de la población, se encontraba en pobreza extrema, esto es, que sus ingresos no alcanzaban para cubrir los requerimientos mínimos de alimentación.
- Tanto en la pobreza general como en la extrema, la incidencia es mayor en las áreas rurales que en las urbanas (especialmente en el caso de la pobreza extrema).
- Las diferencias entre países según las cifras para el 2006 siguen siendo las mismas descritas en informes anteriores: valores más altos en Honduras, Guatemala y Nicaragua, intermedios en Panamá, Belice y El Salvador, y menores en Costa Rica.

15 Este concepto fue desarrollado en: Vargas-Cullell, J., E. Villarreal, et al., *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*....

16 Véase, Capítulo 2, Informe Estado de la Región 2008.

Cuadro 4. Centroamérica: incidencia de la pobreza. Circa 2006 (porcentaje de personas bajo la línea de pobreza respectiva)

	Región	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Pobreza extrema	19,7	10,8	6,0	9,3	15,2	48,1	17,2	16,6
Pobreza general	46,5	33,5	22,8	32,3	51,0	67,8	48,3	36,8
Pobreza extrema	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbano	25,8	23,3	45,7	49,6	16,8	27,8	21,7	16,0
Rural	74,2	76,7	54,3	50,4	83,2	72,2	78,3	84,0
Pobreza general	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbano	37,4	37,1	53,5	51,6	28,3	42,2	35,7	32,9
Rural	62,6	62,9	46,5	48,4	71,7	57,8	64,3	67,1

Fuente: Rocha, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

- Centroamérica es una región con alta desigualdad en la distribución del ingreso, el 10% más rico de la población tiene un ingreso entre diez y veinticinco veces mayor que el 40% más pobre.
- Según el coeficiente de Gini, una medida sintética de la desigualdad: los valores más bajos son los de Costa Rica y El Salvador, 0,478 y 0,493, respectivamente, en 2006. En el resto del área el coeficiente es cercano o superior a 0,55. Cabe señalar que, en una perspectiva internacional, estos valores están entre los más altos del mundo.
- Pese a la mejora generalizada en el IDH[17], prevalecen importantes diferencias entre países. El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras en 2005 son similares e incluso inferiores a los que mostraban Panamá y Costa Rica en 1975.

17 El Índice de Desarrollo Humano (IDH) aproxima el desarrollo humano a través del progreso medio conseguido por cada país en tres dimensiones básicas: 1) Disfrutar de una vida larga y saludable, medida a través de la esperanza de vida al nacer. 2) Disponer de educación, medida a través de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria. 3) Disfrutar de un nivel de vida digno, medido a través del PIB per cápita en dólares estadounidenses ajustado por la paridad del poder adquisitivo (PPA). El índice asume valores entre 0 y 1, valor este último asociado al mayor nivel de desarrollo humano (PNUD).

Esto significa un retraso de treinta años de los primeros países con respecto a los segundos.

- Las brechas dentro de los países son aun más marcadas. Al medir el IDH a escala subnacional, varios municipios de la región descienden a la categoría de bajo desarrollo humano, especialmente en el llamado "triángulo norte" del istmo.

Educación[18]

- En 2005, 4,5 millones de adultos en la región no sabían leer ni escribir, la gran mayoría (4,2 millones) viven en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua (UNESCO, 2008).
- Para el año 2006, un 14,7% de los centroamericanos entre los 15 y los 64 años no tenía ningún tipo de educación; 42,9% contaba con primaria completa o menos, y solamente un 23,3% tenía media completa o educación superior[19].
- En el 2006 las tasas netas de matrícula en primaria sobrepasaron el 90% en todos los países, con la excepción de Belice, Honduras y Nicaragua, donde rondaron el 85%. Entre 1998 y 2005, El Salvador, Honduras y Guatemala lograron incrementar esa tasa hasta en diez puntos porcentuales. En cambio, la situación de Nicaragua no varió mucho y en Belice la tasa retrocedió de modo preocupante en casi un 10%.
- Las tasas de matrícula continúan descendiendo conforme se avanza en la educación secundaria y los menores registros se dan en el último ciclo de ese nivel[20]. En términos generales, ningún país logra sobrepasar el promedio latinoamericano (89%) en la matrícula de secundaria. Tres países centroamericanos se sitúan en los peores lugares

18 Véase compendio estadístico del Informe Estado de la Región, 2008.

19 Trejos, J. D., "Características y evolución reciente del mercado de trabajo en América Central". Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región. Programa Estado de la Nación, San José, 2008.

20 Programa Estado de la Nación, *Informe sobre el Estado de la Educación*. Programa Estado de la Nación, CONARE, San José, Costa Rica, 2005; Rivas Villatoro, F., (ed.), *El Estado de la educación en América Central: 2000-2008*. San Salvador, 2008.

de Latinoamérica, con tasas de asistencia a secundaria de alrededor del 50%.

Salud y seguridad social[21]

- En el 2007 la tasa de mortalidad infantil para la región se redujo a 23 por mil nacidos vivos, pero en algunas zonas rurales y territorios indígenas es hasta cuatro veces mayor que los promedios nacionales.
- La tasa de mortalidad infantil de los grupos de población pobre es muy superior a la de los no pobres. No obstante, la brecha se ha reducido significativamente durante la última década.
- Las instituciones de seguridad social, salvo en los casos de Costa Rica y Panamá, cubren a menos del 20% de la población.
- La cobertura de los sistemas de pensiones para los países del istmo oscila entre un 19% de la población económicamente activa para Nicaragua y Guatemala, y un 62% para Costa Rica (año 2000).
- Cerca de 4,5 millones de habitantes de la región viven sin acceso a fuentes de agua potable (10,8% de la población total), mientras que 11,4 millones (27,1% de la población total) carecen de acceso a servicios de saneamiento mejorados.

21 Véase para más detalles el Capítulo 4: El desafío de contar con habitantes saludables, del Informe Estado de la Región 2008.

Cuadro 5. Centroamérica: Indicadores sociales básicos. Varios años

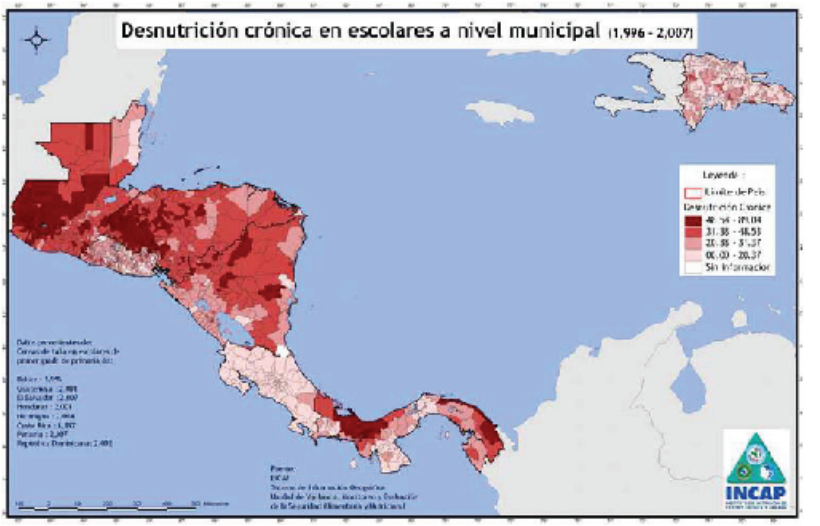
	Proporción de la población bajo la línea de pobreza total (porcentaje)				Proporción de personas subnutridas en la población total (porcentaje)		Población con acceso sostenible a fuentes de abastecimiento de agua potable				Población con acceso a servicios de saneamiento mejorados			
País	Circa 2000		Circa 2006		1995-1997	2002-2004	Porcentaje de la población total		Porcentaje de la población rural		Porcentaje de la población total		Porcentaje de la población rural	
							2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Belice			33,5	2002	6	4	90	91	82	82	47	47	25	25
Costa Rica	22,9	2001	16,7	2007	5	5	97	97	92	92	92	92	97	97
El Salvador	45,5	2000	32,3	2006	14	11	80	84	63	70	61	62	39	39
Guatemala	56,0	2000	51,0	2006	21	22	91	95	86	92	78	86	72	82
Honduras	71,0	2002	67,8	2006	21	23	87	87	81	81	65	69	49	54
Nicaragua	45,8	2001	48,3	2005	33	27	76	79	59	63	46	47	32	34
Panamá	40,5	2000	36,8	2003	24	23	90	90	79	79	72	73	51	51

Fuentes: Pobreza: diversas encuestas de hogares y de nivel de vida, según los años anotados para cada país. Nutrición: FAO, 2008. Acceso a servicios básicos: Cepal, 2008.

Seguridad alimentaria[22]

- La subnutrición afectó al 20% de la población centroamericana entre 2001 y 2003, lo que significa un retroceso con respecto a 1990 (17%).
- La desnutrición crónica es considerablemente mayor en las zonas rurales y las comunidades indígenas.
- La anemia por deficiencia de hierro sigue siendo un problema de salud pública en todas las naciones centroamericanas, especialmente en niños de edad preescolar. La prevalencia de esta enfermedad supera el 30% en Panamá, Guatemala, Honduras y Nicaragua.
- Un incremento adicional del 15% en los precios de los alimentos podría incrementar en 2,5 millones la cantidad de personas en pobreza extrema en la región, lo que afectaría principalmente a Honduras y Guatemala.

Mapa 1



Fuente: INCAP, tomado del Informe Estado de la Región 2008.

22 Véase Capítulo 5: El desafío de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, del Informe Estado de la Región 2008.

3. Exclusiones sociales y participación política en Centroamérica[23]

Como se presentó en la sección anterior, una democracia debe garantizar unos estándares mínimos de vida que garanticen que todos los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y libertades. Debajo de este "piso mínimo" de habilitación ciudadana se encontrarían las personas que están socialmente excluidas de participar. El concepto de exclusión social ha sido utilizado para englobar una serie de desventajas que pueden converger en algunos grupos de población que carecen de: de empleo decente, ingresos, casa, salud, propiedad y acceso al crédito, ciudadanía política y social, familia o redes sociales, acceso a servicios públicos, acceso al estado de bienestar, bienes públicos, etc. En muchos casos el término de exclusión se ha introducido para ampliar el análisis centrado únicamente en pobreza, medida por los ingresos económicos; pero también es cierto que algunas veces se ha extralimitado para incluir una vasta cantidad de asuntos casi imposible de investigar empírica y coherentemente[24].

Adicionalmente, se han presentado diferencias entre la conceptualización de exclusión social para países desarrollados y países en desarrollo. En el primer caso, la exclusión se refiere en gran parte a las personas que no reciben los beneficios del estado de bienestar (*welfare*). En cambio, en los países en desarrollo, debido a que este *welfare* no es universalizado, los criterios de exclusión o estándares deben adaptarse a condiciones

23 Esta sección fue tomada de: Proyecto Estado de la Nación, *Informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible*. Programa Estado de la Nación, San José, 2008, y Robles, A. and J. Vargas Cullell. *Exclusión y habilitación ciudadana en Centroamérica. Estudio preparado para el informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible*. Programa Estado de la Nación, San José, 2007.

24 de Haan, A., *Poverty and Social Exclusion: A Comparison of Debates on Deprivation*, Working Paper No. 2. Poverty Research Unit at Sussex. Brighton, University of Sussex, 1997; Sen, A., Social *Exclusion: Concept, Application and Scrunity...*

más básicas como "no estar desnutrido", o bien "saber leer y escribir"[25].

Para efectos prácticos, en esta ponencia la exclusión ciudadana se refiere a aquellas personas que no cuentan un mínimo de habilitación ciudadana, necesario para que un sistema político cumpla con el requisito poliárquico de la inclusión universal. Toda democracia debe asegurar que las desigualdades no generen exclusiones políticas. Sin embargo, la equidad social no es una condición para la existencia de una democracia. Esta emerge y perdura en sociedades con grados diversos de equidad social y de prevalencia de pobreza humana[26].

Desde esta perspectiva, en la presente sección se analiza si en Centroamérica se ha logrado completar el proceso de inclusión ciudadana. El principal hallazgo en el tema es que en varios países de la región la inclusión es todavía una tarea incompleta, situación que constituye una violación definicional de lo que es una democracia. Posteriormente, se estudia si los países están efectuando esfuerzos que permitan prever la remoción a corto plazo de las barreras a esta inclusión. La principal conclusión es que ahí donde más fuertes son ciertas exclusiones, menores parecen ser los avances para lograr la inclusión ciudadana.

a. Exclusiones sociales afectan la inclusión ciudadana en algunos países

La pobreza absoluta es una situación de desigualdad extrema en la que se limita la autonomía moral de las personas[27] y, por tanto, la ciudadanía como agencia[28]. Este tipo de pobreza implica condiciones que afectan las facultades físicas y mentales de los

25 Saith, R., *Social Exclusion: the Concept and Application to Developing Countries*, QEH Working Paper Number 72. Q. E. House, University of Oxford, 2001.

26 Boix, C., *Democracy and Redistribution*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

27 Dahl, R., *On democracy*. New Haven, Yale University Press, 1998.

28 O'Donnell, G., J. Vargas-Cullell, et al., *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en America Latina...*

individuos para participar en la vida pública y tomar decisiones libres[29], condiciones que los colocan en tal desventaja objetiva dentro de la esfera pública que se viola el principio de la igualdad política. Esta desventaja puede ser entendida como una exclusión de las personas del *demos*, puesto que constituye una barrera a la participación que está fuera del control de las personas[30]. En resumen, una persona habilitada como ciudadano es una persona no excluida.

Las exclusiones asociadas a la pobreza absoluta constituyen una amenaza para la democracia. Cuando amplios sectores de la población están excluidos, se anula en la práctica el principio de la ciudadanía universal. Sin embargo, amplias exclusiones sociales –características de los países de menor desarrollo humano– no constituyen *per se* un riesgo político para la estabilidad democrática. Solo cuando converge con otros factores sociales, políticos e institucionales[31] es que se transforma en una amenaza.

La valoración preliminar sobre la amenaza que representan los déficits de habilitación ciudadana para las democracias centroamericanas se estudia mediante la valoración del tipo y la intensidad de las exclusiones a la que algunos sectores de la población están sometidos (recuadro). Se identifican factores asociados a éstas y las consecuencias que tienen las exclusiones económicas y sociales sobre la inclusión política de las personas.

---

29 La pobreza absoluta está asociada a la malnutrición severa, que afecta la capacidad de raciocinio; a la mortalidad prematura, que es la manera más radical de impedir que una persona ejerza sus derechos; a la imposibilidad material de utilizar el tiempo para otros usos que no sea asegurar la supervivencia.

30 Burchardt, T., J. Le Grand, et al., "Social exclusion in Britain 1991-1995", en: *Social Policy and Administration,* v. 33 no. 3. Blackwell Publishing Ltd., págs. 227-44.

31 Por ejemplo: la existencia de potentes fuerzas políticas orientadas a reemplazar a las autoridades vigentes; una profunda crisis económica que deteriore súbita y generalizadamente las condiciones de vida de la población, o un profundo descontento ciudadano con el sistema.

Aproximación empírica al estudio de las exclusiones sociales

En el presente trabajo se utiliza como fuente de información las encuestas LAPOP llevadas a cabo en Centroamérica en el año 2006 por el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (OPAL) de la Universidad de Vanderbilt.

La literatura académica sobre exclusión social señala que ésta es multidimensional. Se trata de una confluencia de procesos que bloquean la participación de las personas en distintos ámbitos de la vida económica, social y política. En el presente estudio se distinguieron cinco tipos de exclusión: consumo, activos, productiva, política y social.

La exclusión por consumo se aproximó mediante la elaboración de un índice de bienestar del hogar. Este indicador se construyó a partir de la lista de bienes en el hogar y la tenencia o no de cuarto de baño y agua potable dentro del hogar. Cada uno de los ítems tomados en cuenta se ponderó por el recíproco de su importancia relativa en el total de la muestra, lo que permite tener una escala comparable entre los países. Este indicador puede considerarse una buena aproximación al consumo total del hogar, pero no es una medida de la pobreza ni del ingreso.

La exclusión a la falta de activos de los hogares o de las personas. Se trata de identificar los recursos que pueden ser movilizados por los miembros del hogar para evitar una perdida del nivel de vida o para disminuir la vulnerabilidad ante cambios coyunturales tales como perdida de empleo, problemas de salud, cambio en las condiciones económicas y otros que tienden a afectar de manera más drástica a los hogares más pobres. Esta medición de activos se aproxima a la propuesta de Sen según la cual lo que interesa para examinar la posición relativa de las personas y los hogares son los *entitlements*[32]. Los bienes en

32 Sen, A., *Inequality Reexamined*. Russell Sage Foundation, New York, 1992. Al respecto Sen define las capacidades de las personas o de los hogares como un vector de logros de lo que llama *functionings*. Estos últimos pueden referirse a la

el hogar se miden a partir de las mismas preguntas utilizadas para obtener el indicador de bienestar, pero excluyendo aquellas relacionadas con la vivienda. En lo que respecta a educación se consideran no excluidos por activos todos aquellos con ocho o más años de educación aprobados, el umbral a partir del cual disminuye marcadamente la exclusión en los países del istmo.

Una persona se clasificó como excluida de la esfera de producción si al momento de la encuesta no se encuentra trabajando y no ha tenido trabajo por cinco semanas o más durante el último año. La exclusión por producción incluye además a personas que realizan un trabajo no remunerado. Los trabajadores por cuenta propia con tres o menos años de educación y que declararon ser comerciantes, campesinos o agricultores, peones agrícolas, artesanos, dedicados al servicio doméstico u otros servicios. No se consideran excluidas ninguna de las personas que están trabajando y declararon ser asalariadas o patronas. Tampoco se consideran excluidas aquellas personas que declararon ser estudiantes, amas de casa o pensionadas.

En el caso de la exclusión por actividad política se consideraron excluidas todas aquellas personas no empadronadas. Igualmente se tomaron como excluidos políticamente aquellos que no votaron en las últimas elecciones presidenciales debido a no poder llegar al sitio de votación (falta de transporte o discapacidad).

En el caso de la exclusión social, no se tiene información para identificar aquellos que efectivamente carezcan de alguna red de apoyo social, ya sea en la familia, la comunidad o alguna otra instancia. Para aproximar este tipo de exclusión se tomó en cuenta la participación de las personas en actividades de tipo religioso, algún trabajo o comité en la comunidad, actividades de asociaciones de padres de familia, de profesionales o gremiales, o de un sindicato. Aquellas personas que nunca participaron

nutrición adecuada, salud, actividades en la comunidad y otras que se relacionen con el bienestar de las personas, pero sobre todo con la libertad de las personas de escoger el conjunto que les permite lograr el mayor bienestar.

en alguna de estas instancias se consideraron como excluidas socialmente.

Como resultado de las medidas empleadas, existe una alta correlación entre la exclusión por activos y la exclusión por consumo. Sin embargo, entre éstas y el resto de las dimensiones existen correlaciones positivas pero muy débiles.

Fuente: Robles, Arodys. 2008.

Cuadro 6. Medición de las dimensiones de exclusión

Dimensiones de exclusión	Indicadores	Criterio de exclusión
Consumo	Tenencia de bienes y acceso a agua en la vivienda	Por debajo de la mitad de la mediana del indicador de bienestar
Activos	Tenencia de bienes o título educativo	Por debajo de la mitad de la mediana del indice de tenencia de bienes excepto quienes tienen 8 y más años de educación
Actividad productiva	Sin empleo remunerado, baja escolaridad y empleado por cuenta propia	Sin empleo remunerado por más de cuatro semanas, baja escolaridad (menos de 3 años) y empleado por cuenta propia, trabajador sin remuneración
Actividad política	Empadronamiento electoral, votación en elecciones, participación en actividad de partidos	No esta empadronado ni en trámite de empadronamiento y no tuvo participación en actividad de partidos, no pudo votar por discapacidad, falta de transporte o falta de documentación.
Actividad social	Si ya se encuentra excluido por algunas de las dimensiones anteriores, ausencia de participación en grupos u organizaciones.	No participa en ningun grupo organizado ni asiste a la iglesia u otras reuniones comunitarias.

Fuente: Robles, 2008.

b. Extendida prevalencia de exclusiones sociales

En la mayoría de los países del istmo, importantes contingentes de la población experimentan algún tipo de exclusión

social, económica o política. Como es de esperar en una región con los niveles de pobreza existentes en Centroamérica, el mayor porcentaje de población excluida ocurre por el criterio de consumo (tenencia de bienes y acceso a agua intradomiciliar) y la ausencia de activos en el hogar (tenencia de bienes y títulos educativos). Estas dos dimensiones sin embargo, no tienen la misma importancia en todos los países (cuadro 7). Es significativamente más alta en Guatemala, Honduras y Nicaragua y menor en El Salvador y, especialmente, Costa Rica. La exclusión productiva sigue, en términos generales, el mismo patrón: es más alta en los países con menor desarrollo humano.

La exclusión política es relativamente alta en la mayoría de los países, pues proporciones apreciables de la población no están empadronadas o experimentan problemas de acceso a los centros de votación que les impidió ejercer el derecho político democrático fundamental: el derecho del voto. Desde un punto de vista formal, aún no se ha logrado completar el requisito procedimental de asegurar la ciudadanía universal dentro de los territorios de cada país.

Cuadro 7. Centroamérica: Porcentaje de personas excluidas según distintas dimensiones de exclusión, 2006

País	Todas las dimensiones	Porcentaje de excluidos sin la dimensión:					Pobreza total
		Consumo	Activos	Producción	Política	Social	
Guatemala	51,7	52,0	50,1	45,3	36,3	53,3	51,0
El Salvador	40,5	39,7	39,8	35,6	36,1	45,1	47,5
Honduras	43,5	42,4	40,8	39,0	37,5	45,6	71,5
Nicaragua	55,3	52,6	52,6	48,5	42,3	52,8	48,3
Costa Rica	17,1	27,8	13,5	25,3	13,9	27,9	19,0
Todos los países	42,1	43,1	39,8	39,0	33,6	45,2	

Fuente: Robles, 2008, a partir de las encuestas LAPOP de cada país, 2006. Estimaciones de pobreza El Salvador, Costa Rica Honduras: CEPAL. Panorama Social de América Latina.

Estimaciones de pobreza de Guatemala (INE, 2006; de Nicaragua (INIDE, 2006).

c. Exclusiones sociales aumentan probabilidad de exclusión política

Desde la perspectiva del desarrollo humano, las exclusiones sociales y económicas extremas conspiran contra la habilitación ciudadana mínima. Sin embargo: ¿existe evidencia de que las exclusiones económicas y sociales afecten la inclusión ciudadana? El estudio realizado señala que en los países de menor desarrollo humano, en los cuales la prevalencia de las exclusiones sociales y económicas es más generalizada (centro y norte de Centroamérica), la intensidad de estas exclusiones aumenta significativamente la probabilidad de que las personas estén políticamente excluidas.

En tres de los cuatro países del llamado CA4 (excepto Honduras) las personas que no experimentan ninguna exclusión tienden, en mayor proporción, a estar empadronados y su decisión de votar o no hacerlo no está relacionada con problemas de acceso a los centros de votación. En cambio, las personas que sufren exclusiones severas (en tres o cuatro de las dimensiones) muestran un nivel de inclusión política entre 7 y 10 puntos porcentuales más bajo (sig <0,05). En Costa Rica y Honduras, sin embargo, no se aprecia este efecto, pues el nivel de inclusión política es similar (casi universal en el primero) independientemente del grado de exclusión social (cuadro 8). Debe agregarse que en todos los países el interés por la política es entre 10 y 25 puntos inferior en las personas que experimentan todos los tipos de exclusión social examinados en el estudio.

d. Habitantes de zonas rurales, indígenas y personas de bajos ingresos experimentan más exclusión

Una vez determinada la importancia de las exclusiones sociales para la inclusión ciudadana, se exploraron los factores que pudieran estar asociados a aquella. Se examinaron un conjunto de características relacionadas con la condición socioeconómica de las personas tradicionalmente asociadas a desventajas en el bienestar de las personas y de sus hogares. Como variable dependiente se utilizó el grado de exclusión

Cuadro 8. Centroamérica: proporción de personas sin exclusión política según el grado de exclusión

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Cero exclusiones	77,6	96,5	93,7	89,7	99,5
	945	1.105	987	1.016	1.292
Una exclusión	72,4	93,7	96,4	86,5	98,0
	232	270	223	207	99
Dos exclusiones	68,7	93,0	93,6	87,8	100,0
	201	242	282	337	76
Tres exclusiones	72,1	83,0	93,3	80,6	96,9
	104	112	89	201	32
Total	75,2	94,7	94,1	87,9	99,4
	1.482	1.729	1.581	1.761	1.499
X^2	8.9393*	39.0831*	2,614	13.458*	7,621

* Sig < .05 Nota: Se efectúa un conteo del número de exclusiones que cada persona padece (sin tomar en cuenta la exclusión política).

Fuente: Robles, 2008, a partir de encuestas LAPOP de cada país, 2006.

reducido a tres categorías[33]. La relación del grado de exclusión con las distintas variables socioeconómicas se analizó por medio de un modelo logístico ordinal generalizado, tomando como categoría de referencia las personas que no experimentan ningún tipo de exclusión social, económica o política.

En todos los países tener una educación inferior a los siete años de escolaridad aumenta la posibilidad de sufrir algún grado de exclusión. Lo mismo ocurre con ubicarse en el quintil inferior de ingreso, particularmente en El Salvador y Costa Rica. En todos los países la residencia en el área rural se encuentra asociada a una mayor posibilidad de exclusión. En Guatemala, Honduras y Nicaragua, ser menor de 20 años y la condición de trabajador agrícola muestra una asociación con mayores grados de exclusión. En Guatemala, pertenecer a una etnia

33 Por tratarse de un análisis diferente al efectuado en el acápite anterior, en este caso se incluyó la exclusión política dentro de la variable dependiente.

indígena aumenta la probabilidad de experimentar algún nivel de exclusión. La condición de trabajador agrícola es particularmente desventajosa en Honduras y Nicaragua.

e. Bajo financiamiento de derechos perpetúa barreras a inclusión ciudadana

Todo derecho implica un costo, tiene una implicación sobre los presupuestos públicos; sino no es un derecho[34]. Aún garantizar las denominadas libertades negativas –que se ejercen frente al Estado y frente a los demás– implica una importante inversión de recursos públicos[35]. El derecho al voto libre requiere instituciones capaces de organizar un proceso electoral, asegurar la apertura y funcionamiento normal de las urnas y su distribución razonable en todo el territorio del país; efectuar el conteo de los votos supone burocracias con capacidades técnicas y financieras. El estatus legal de la ciudadanía, aún visto de manera restringida (derechos políticos) requiere, pues, de un determinado nivel de gasto e inversión pública para lograr que, efectivamente, se corresponda con una habilitación ciudadana mínima.

Habida cuenta de la prevalencia de exclusiones sociales y económicas que aumentan la probabilidad de exclusiones políticas, este acápite examina la siguiente pregunta: ¿se están creando condiciones para asegurar, efectivamente, la inclusión ciudadana universal en Centroamérica? En otras palabras: ¿se

34 Sunstein, C., y S. Holmes,*The cost of rights. When liberty depends on taxes*. Norton and Co., Nueva York, 1999.

35 Analízese el derecho a la propiedad privada: supone la plena capacidad jurídica para acumular como propios y disponer libremente de terrenos, fábricas o lo que sea; ello a su vez supone la existencia de instituciones públicas con competencias legales, técnicas y logísticas para dar seguridad jurídica, permitir la libre compra y venta de activos en los mercados y remediar conflictos. Sin ese entramado de instituciones y burocracias competentes, ese derecho, uno que concierne a una libertad económica, que afecta al ámbito de las decisiones privadas donde no queremos que el Estado intervenga y que permite a la empresa privada operar; sin ese entramado de institucional, repito, el derecho a la propiedad no es efectivo. Y, evidentemente, las instituciones son imposibles si no hay un presupuesto público, un cargo al erario (Vargas Cullell, J., "Política pública y democracia", conferencia dictada en la Escuela de Graduados en Administración Pública del Instituto Tecnológico de Monterrey. México, abril de 2007).

está reduciendo la amenaza a la democracia implicada en el déficit de inclusión ciudadana que fue detectado? Para analizar el tema, se estudia la evolución reciente del financiamiento público (ingresos tributarios y gasto público) en asuntos directamente relacionados con las exclusiones identificadas. En otras palabras, se aproxima el estudio de los derechos desde el lado de su financiamiento. Al final, se relacionan los principales hallazgos en este tema con las características de la dinámica política analizadas en la primera sección del capítulo.

f. Bases tributarias insuficientes y regresivas

Los bajos ingresos tributarios de los Estados centroamericanos minan las capacidades para promover y proteger los derechos de las personas. Adicionalmente, la mayoría de la carga tributaria está siendo financiada por los niveles socioeconómicos intermedios o bajos, al ser impuestos indirectos. De esta manera, se instaura un ciclo vicioso: grupos importantes de la población no pueden realizar los derechos básicos de alimentación, salud, educación, y vivienda y, por otro lado, la sostenibilidad del sistema tributario depende de las mayorías menos privilegiadas.

El promedio simple de la recaudación tributaria, o carga tributaria, creció de 11,5% del PIB del año 1999 al 13,9% en el año 2006 (cuadro 9). El país con mejor desempeño de la carga tributaria es solo 17,8% de recaudación tributaria con respecto al PIB (Honduras en 2006). Si como parte de esta carga se incluyeran los aportes de la seguridad social, Costa Rica y Nicaragua tendrían la carga más alta, alrededor del 20% del PIB, seguidos de Honduras (19%) y Panamá (18%). Los países con menor gasto social, El Salvador y Guatemala, también serían los que tendrían la menor carga tributaria entendida en este sentido más amplio. Esto niveles están por debajo del nivel esperado de tributación de los países, dado su desarrollo y, además, es muy inferior al prevalente en los países avanzados[36].

36 Lora, E., y U. Paniza, "Structural Reforms in Latin America under Scrutiny", Working Paper 470. Inter American Development Bank, Washington DC, 2002.

Cuadro 9. Centroamérica: recaudación tributaria como porcentaje del PIB. 1995-2006

País	Promedio 1995-2006 Porcentaje del PIB	Recaudación				Coeficiente de variación
		Máximo	Año	Mínimo	Año	
Costa Rica	12 5	13,9	2006	11,5	1999	0,02
El Salvador	11,1	13,7	2006	10,1	1998	0,02
Guatemala	10,2	11,9	2002	7,9	1995	0,03
Honduras	16,3	17,8	1999/2006	13,6	1997	0,02
Nicaragua	14,6	16,7	2005	12,6	2001	0,03
Panamá	10,3	12,3	1995	8,9	2002	0,00
Promedio	12,5	13,9	2006	11,5	1999	0,02

Fuente: Fuentes, 2007.

En Centroamérica, los sistemas tributarios tienden a ser regresivos debido a una aún débil tributación a la renta[37]. La principal fuente de ingresos en la región la constituye el Impuesto al Valor Agregado (IVA), un tributo que pagan los consumidores. La participación dentro del total de los ingresos tributarios se ha elevado de un promedio de 22,7% durante la primera mitad de los años 90, a 32,8% en la segunda mitad, y en el 2006 el IVA (o un impuesto similar de ventas) alcanzó un 39,3% del total de ingresos tributarios en la región[38].

Por su parte, los ingresos provenientes de los impuestos al comercio exterior muestran una tendencia decreciente. De representar 20,6% del total de ingresos en 1990, pasaron a solo un 7,7% en el 2006. Esta disminución obedece en parte a incentivos fiscales que han beneficiado a los sectores más dinámicos de las economías y a consumidores de más alto

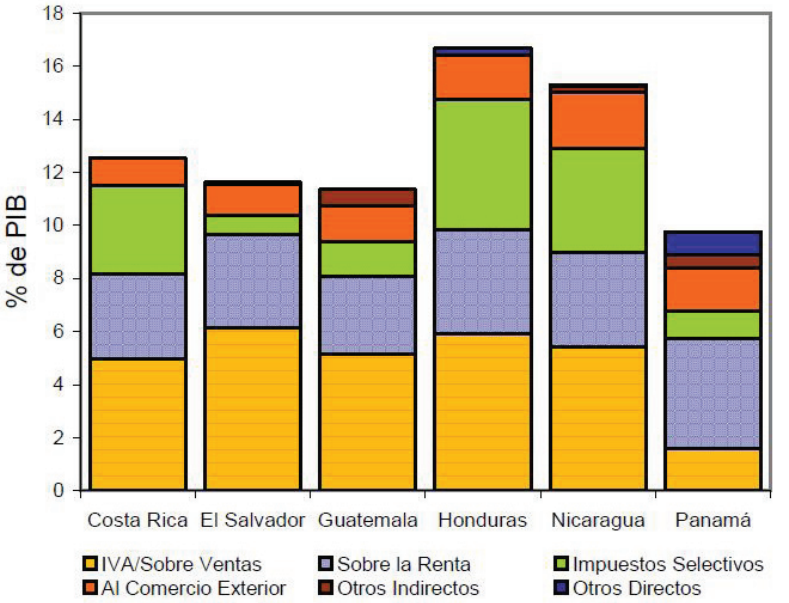
37 En Panamá, la importancia de los impuestos indirectos en la estructura tributaria es baja, en comparación con el resto del istmo.

38 Esto es equivalente, en promedio, al 6,2% del PIB de cada país.

nivel adquisitivo[39]. Los impuestos aplicados a los ingresos y a las utilidades han mostrado una participación levemente creciente, pues pasaron de un umbral cercano al 20% del total de ingresos tributarios en la década anterior a un 26,2% en el 2006. Constituyen la segunda fuente de ingresos en orden de importancia.

En resumen, los ingresos tributarios de los Estados centroamericanos son bajos y tienen un carácter regresivo. Pese a cierta evolución positiva durante la presente década, no se prevé cambios importantes en esta situación debido a reformas fiscales de amplio espectro.

Gráfico 3. Centroamérica: Composición por impuesto de los ingresos tributarios, promedio 2000-2006 (como porcentaje del PIB)



Fuente: ICEFI, 2007, con base Ministerios de Hacienda y Bancos Centrales de Centroamérica.

39 El nivel es relativamente bajo como consecuencia de los procesos de desgravación arancelaria y apertura económica impulsados en los años noventa, aunque la dispersión de las tasas arancelarias seguía siendo relativamente alta y existía una gran cantidad de bienes exenta del pago de los aranceles, debido a los regímenes de zona franca ampliamente utilizados por los países de la región.

g. Bajo gasto social y poca evidencia de progresividad

Los países centroamericanos se pueden clasificar en dos grandes modelos de Estado. Mientras que en Costa Rica y Panamá existe un Estado con una política social de carácter muy amplio o universal, en el resto de los países existen variaciones de Estados mínimos, orientados a la corriente de la economía constitucional de Buchanan (*public choice*), reflejando políticas sociales limitadas e insuficientes para hacer valer los derechos de los ciudadanos[40]. Un indicador de la existencia de estos dos modelos son los diferenciales en el gasto público per cápita, que en Panamá y Costa Rica es varias veces mayor que en el resto de la región sumados (gráfico 4). Los países donde hay exclusiones que más afectan la inclusión ciudadana son los que gastan menos en el financiamiento de derechos sociales.

Bajo escenarios de restricciones presupuestarias, como es el caso de Centroamérica, es indispensable lograr que el gasto social se oriente a proveer servicios sociales a los sectores de más bajos ingresos (progresividad del gasto)[41]. La información disponible, sin embargo, no permite arribar a conclusiones firmes en esta materia[42]. Pareciera que El Salvador es el único país en

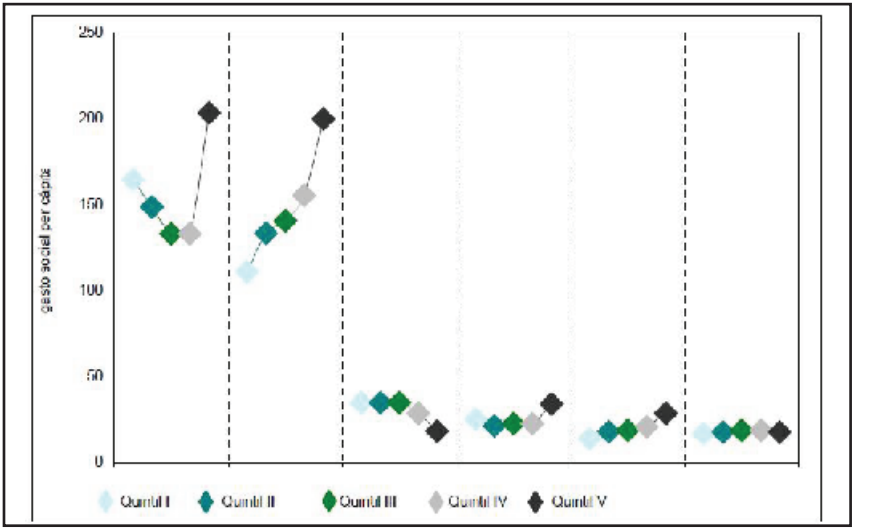
40 Recientemente, se ha indicado que en Centroamérica se da una variante del Estado mínimo que se podría denominar "Estado rehén", debido a la gran influencia que sobre él ejercen algunos grupos, como gremios laborales, empresariales o el mismo sistema de partidos nutrido de bases clientelistas y capturado por intereses patrimoniales (Schneider, A., "Globalización, modernización y oportunidades perdidas: lecciones de América Central". Inédito, 2006, pág. 7).

41 En cuanto a la incidencia relativa del gasto, aunque el efecto de éste sobre el ingreso de los hogares en general pueda ser limitado, su impacto resulta muy significativo en los hogares más pobres. Así, aun cuando exista una proporción importante del gasto público social que se destine a las clases medias o altas, debe tomarse en cuenta que, como resultado de los ingresos tan bajos de la población en situación de pobreza, en América Latina en general, el gasto social en su conjunto contribuye al ingreso de los hogares más pobres cinco veces más que respecto al ingreso de todos los hogares y diez veces más respecto al ingreso promedio del quintil más rico. Fuentes, Juan Alberto, "El financiamiento de los derechos en Centroamérica", ponencia preparada para el Informe Estado de la Región. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), Programa Estado de la Nación, San José, 2007.

42 En ninguna nación de Centroamérica está totalmente claro si la orientación, en términos generales, es progresiva o regresiva, pues los elementos para emitir

donde el gasto público social tiene un carácter progresivo[43]; en Nicaragua es neutral y, en Costa Rica y Honduras este gasto es ligeramente regresivo. Finalmente, tanto en Guatemala como en Panamá el gasto público social revela un sesgo pronunciadamente regresivo.

Gráfico 4. Centroamérica: distribución del gasto público social por quintiles de ingreso (circa 2004)



Sectores que incluye: E=Educación, S=Salud, SS=Seguridad Social, AS=Asistencia Social, V=Vivienda, SAN=Saneamiento y O=Otros.
a/ Para calcular el monto del gasto en cada quintil se multiplico la proporción del gasto social en cada quintil por el gasto per cápita, correspondiente a cada país, por lo tanto el gasto en cada quintil está divido entre la población total del país.
b/ Costa Rica los datos son para el 2004, incluye los sectores E, S, SS y AS. El Salvador los datos son para el 2002, incluye E y S. Guatemala los datos son para el 2000 e incluye los sectores E,S, SS y AS. Honduras los datos son para el 2004, incluye los sectores E, S, SS y AS. Nicaragua los datos son para el 2005, incluye los sectores E, S, AS, V, SAN y O. Panamá los datos son del 2003, incluye los sectores E, S, SS y AS.
Fuente: Elaborado a partir de(Fuentes 2007) .

un juicio con suficiente rigor técnico son muy pocos. Tampoco se pueden hacer comparaciones entre los países pues cada uno cuenta con información muy disímil con respecto a los demás.

43 Se debe aclarar que en El Salvador solamente se ha analizado la progresividad del gasto en educación y salud, sectores en donde el aumento de cobertura ha permitido que grupos de menos recursos accedan a estos servicios.

En el análisis de las exclusiones pudo determinarse que los bajos niveles educativos están asociados a exclusiones sociales más intensas. Por su parte, las malas condiciones de salud son una barrera para el ejercicio de los derechos ciudadanos. En ambos temas todos los gobiernos de la región, pese a sus diferencias ideológicas, se han comprometido mediante legislación y acuerdos internacionales a resolver los rezagos. Por estas razones, se efectúa una breve descripción sobre la situación del gasto público en estos rubros[44].

En promedio, en la región se ha invertido en los últimos años aproximadamente 2,1% del PIB para salud y 4,4% en educación. Si al gasto en salud se agrega el gasto en seguridad social, el promedio casi se duplica, llegando a 4,0%. Existe un relativo estancamiento de los gastos en estos rubros durante el período 2000-2005 (gráficos 5 y 6). Honduras y Nicaragua son la excepción, pues aumentaron consistentemente sus gastos en educación durante ese período. Estos aumentos son resultado de los programas de alivio de la deuda para países pobres (HIPC) a los que estos países están acogidos, pero este nivel de gasto per cápita es aún muy bajo con respecto al promedio del istmo. El resto de países parece no tener cambios en la tendencia del nivel de gasto, siendo Guatemala y El Salvador los casos más extremos, en donde es evidente una insuficiencia de recursos para hacer frente a las demandas sociales. Por su parte, en Panamá el gasto en salud muestra una tendencia a la disminución.

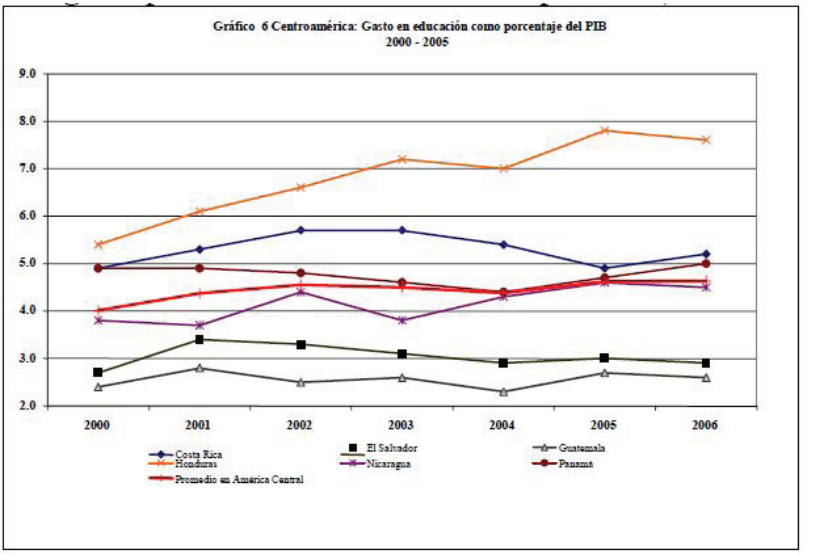
En el istmo el gasto público en educación tiende a ser neutral, con un ligero sesgo favorable hacia los quintiles más pobres de la población[45]. Esto se debe a que la mayor parte de los

44 Los capítulos 2 y 5 del Informe Estado de la Región 2008 desarrollan en mayor profundidad el tema de gasto en educación y salud, respectivamente. Para mayor información sobre temas fiscales véase Fuentes Juan Alberto, *Retos de la política fiscal en América Central*. ICEFI y CEPAL, 2006, pág. 65.

45 Desde el punto de vista de la incidencia absoluta, los datos obtenidos revelan que en la región se observan diferentes grados de progresividad del gasto en educación. Lamentablemente, no todos los países de la región tienen disponibles datos actuales sobre la distribución del gasto público por quintiles de ingresos, pues no todas las encuestas de ingresos y gastos tienen un carácter anual.

presupuestos se destinan a financiar la educación primaria (más del 60% de los recursos), con un alto nivel de matriculación. Por el contrario, el nivel secundario y los niveles siguientes muestran un gasto orientado a los quintiles que representan a la clase media y de altos ingresos[46].

Gráfico 5. Centroamérica: gasto público en educación como porcentaje del PIB, 2000-2005



Fuente: Fuentes, 2007.

En salud las encuestas de hogares de Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá sugieren que aunque el gasto público tiene una naturaleza progresiva a favor de los sectores de

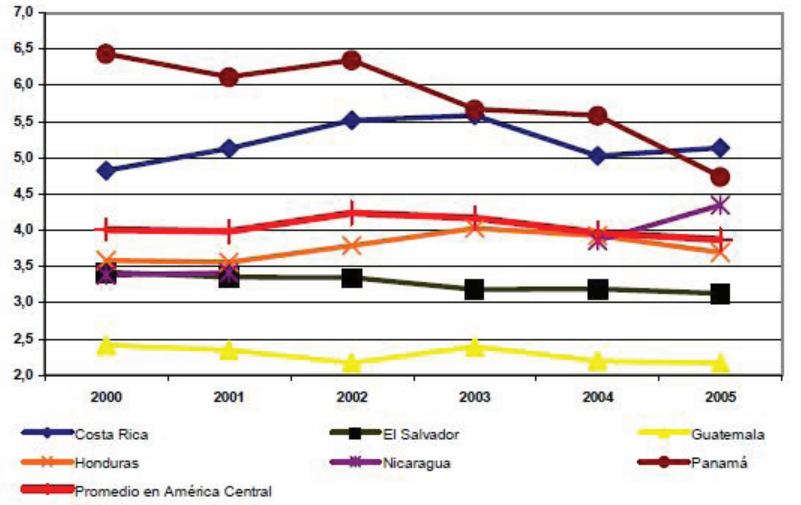
Además, en algunos países los quintiles se refieren a niveles de ingresos, en otros se refieren a niveles de consumo. Esos hechos dificultan un análisis preciso y comparativo de la situación actual en los países.

46 Esto explica la baja matriculación de los jóvenes pobres en los niveles superiores al primario como resultado de una baja cobertura pública de estos niveles, y por la alta probabilidad de deserción, asociada en muchos casos a una temprana incursión en el mercado laboral.

menores ingresos, varios de países orientan la mayor parte del gasto público en atención primaria a los sectores más pobres de la población (quintiles I y II, que corresponden a 40% de la población), excepto Panamá. Mientras el gasto en salud es progresivo, la seguridad social y los sistemas públicos de pensiones son marcadamente regresivos.

En síntesis, por el lado del gasto público no se registra un aumento en el financiamiento de los derechos sociales en Centroamérica. La poca evidencia disponible señala que, en la mayoría de los países, en los relativamente pocos recursos que se invierten en derechos clave (salud y educación) no pareciera existir una progresividad del gasto a favor de las personas de menores ingresos.

Gráfico 6. Centroamérica: gasto público en salud y seguridad social como porcentaje del PIB, 2000-2005



Fuente: Fuentes, 2007.

4. Participación ciudadana formal[47]

Solamente la habilitación ciudadana no garantiza que en efecto los ciudadanos van a involucrarse en la toma de decisiones de la gestión pública. También es necesario contar con un marco legal e institucional que favorezca la participación. En el Informe Estado de la Región 2008 se estudió el ámbito de la participación ciudadana enfocado en los gobiernos locales o mecanismos de participación local.

El hecho más sobresaliente del período 1999-2007 es la tendencia regional a aprovisionarse de un mayor número de mecanismos de democracia directa a nivel local. Estas medidas procuran acercar las decisiones municipales a la ciudadanía, por lo que pueden ser consideradas como disposiciones de descentralización política. No obstante, como se verá más adelante, hay una diferencia importante entre lo que estipula la norma y lo que sucede en la realidad.

La reforma de leyes existentes, así como la aprobación de nuevos instrumentos legales, ampliaron y diversificaron el tipo y las áreas de cobertura de los mecanismos de participación en el plano municipal. En comparación con lo reportado en 1999, las y los centroamericanos tienen hoy un mayor número de vías para incidir en los asuntos de sus comunidades, pero ello no necesariamente significa que hagan uso de ellas.

Dado que en la región existen distintas concepciones de lo que se entiende por participación ciudadana (recuadro), los mecanismos de democracia directa comprenden una amplia variedad de ámbitos. En efecto, las normas municipales reconocen por un lado, mecanismos de información y de consulta, y por otro, instrumentos de control y participación en la gestión. Además existen instancias de representación y consulta local.

47 Tomado del Capítulo 8: El desafío de la descentralización, del Informe Estado de la Región 2008.

Definiciones de participación ciudadana en la legislación centroamericana

Los países centroamericanos poseen, en sus marcos legales, una amplia gama de definiciones de participación ciudadana. Por ejemplo, en Nicaragua se entiende como un proceso en el que, en forma individual o colectiva, los actores sociales inciden y participan en la toma de decisiones, la gestión y el diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio nacional y en las instituciones públicas.

Según la normativa guatemalteca, la participación consiste en que una comunidad organizada con fines económicos, sociales o culturales, tome parte en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización. Para la legislación hondureña la participación implica la inclusión del ciudadano en la formulación, ejecución y evaluación de todas las políticas y acciones del Estado. De acuerdo con la normativa salvadoreña, es obligación de los gobiernos locales promover la participación ciudadana, informar públicamente acerca de su gestión y tratar asuntos que los vecinos soliciten y los que el mismo concejo municipal considere convenientes.

En Costa Rica no hay una definición explícita sobre este tema. En su lugar las normas señalan que las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas están obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan, pero no se estipulan los mecanismos mediante los cuales se dará tal colaboración.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Participación Ciudadana (Nicaragua), la Ley General de Descentralización (Guatemala), la Ley de Participación, la Ley de Municipalidades (Honduras), el Código Municipal (El Salvador) y el Código Municipal (Costa Rica).

a. Ampliación de mecanismos de democracia directa

En todos los países del istmo existe uno o más mecanismos de información y consulta a nivel local. Estos instrumentos presentan modalidades como consultas vinculantes, referendos, plebiscitos, cabildos, sesiones municipales abiertas y audiencias. En términos de su aplicación práctica, en el caso de Costa Rica entre 1999 y 2005 se llevaron a cabo siete plebiscitos, dos de ellos sobre división administrativa territorial y cinco relacionados con la protección del recurso hídrico y el ambiente[48]. En Honduras, el artículo 32 de la Ley de Municipalidades establece que, cada año, las corporaciones celebrarán no menos de cinco sesiones de cabildo abierto convocadas por el alcalde. Por otra parte, según un estudio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), 107 de 201 municipios salvadoreños considerados tienen comités de desarrollo local, 104 realizan habitualmente audiencias públicas, 90 efectúan cabildos abiertos y 61 han experimentado con sesiones abiertas de los concejos municipales[49].

Adicionalmente, en Costa Rica y Panamá se identificó la existencia de un instrumento de democracia directa previsto para decidir la permanencia o la revocatoria de mandato del alcalde municipal. El procedimiento panameño fue aprobado en 1980 y el costarricense en 1998. En este último caso cabe señalar que, pese a algunos intentos por llevarlo a la práctica en varias comunidades, el mecanismo aún no ha sido implementado.

Una segunda modalidad de participación se vincula con el control de la gestión municipal. Los temas que han tenido un

48 Rojas, O., "Evolución de los gobiernos locales en Costa Rica (1999-2006)", ponencia preparada para el Informe Estado de la Región 2008. Programa Estado de la Nación, San José, 2007.

49 USAID, *Trends in decentralization, municipal strengthening and citizen participation in Central America, 1995-2003*. El Salvador Country Report, Washington, 2004; Enríquez, A., "Gobiernos locales en El Salvador (1999-2006)", ponencia preparada para el Informe Estado de la Región 2008. Programa Estado de la Nación, San José, 2007.

mayor desarrollo en este ámbito han sido la transparencia y la rendición de cuentas. La primera se refiere al acceso de los ciudadanos a información municipal oportuna, de calidad y comprensible. La rendición de cuentas, por su parte, constituye la obligación de informar a la población acerca de la gestión y la ejecución de los recursos públicos[50]. En ese sentido, el comisionado municipal hondureño representa una modalidad de control, pues tiene capacidad para evaluar la gestión y emitir opinión, denuncia o petición ante las autoridades locales.

Además de los mecanismos mencionados, existen diversas instancias de participación ciudadana, como consejos, comités, asociaciones y otras figuras organizativas. Muchas de ellas están vinculadas a la planificación, seguimiento o vigilancia y evaluación de la gestión pública, tal como sucede con las juntas municipales de planificación panameñas y los consejos municipales de desarrollo de Guatemala. También hay organizaciones de carácter sectorial que se dedican a actividades específicas, como la gestión de un proyecto o un servicio público municipal en particular; son los casos de las juntas o comités de agua, salud, educación, energía eléctrica o mantenimiento de caminos. Un ejemplo de esto último son las juntas viales cantonales costarricenses.

En lo que concierne a las instancias de representación comunal, los países han creado distintas figuras. En general, se trata de grupos de delegados de las circunscripciones o divisiones territoriales de los municipios, tales como los alcaldes auxiliares en Nicaragua, los concejos de distrito en Costa Rica, las juntas comunales en Panamá y las alcaldías comunitarias en municipios indígenas de Guatemala.

Por último, cabe anotar que en Nicaragua y Panamá existen disposiciones que facultan a las municipalidades para someter a consulta popular normativa u ordenanzas municipales, lo que

50 Gónzalez, J.A., "Democracia local, participación y transparencia en Centroamérica", ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación, 2007.

constituye un mecanismo de participación ciudadana novedoso en el ámbito local.

Un hecho sobresaliente en el período estudiado (1999-2007) es la promulgación reciente, en dos países de la región, de leyes de participación ciudadana. Nicaragua lo hizo en 2003 y Honduras en 2006. En ambos casos las normas definen una serie de principios que guían la participación y crean nuevos mecanismos e instancias de democracia directa. Destaca la ley nicaragüense, en la cual se establece que los ciudadanos tienen capacidad de iniciativa ante el concejo municipal.

b. Bajos niveles de participación ciudadana en la región

No obstante la expansión de mecanismos e instancias de participación, hay una brecha considerable entre las normas vigentes y su puesta en práctica. Para documentar este punto se recurre a los hallazgos más relevantes sobre participación municipal obtenidos por medio de la encuesta de opinión pública Cultura Política de la Democracia, desarrollada por Mitchell Seligson y un grupo de investigadores en 2004 y 2006, en varios países de América Latina. En términos generales es posible aseverar que en Centroamérica existe una cultura de participación municipal relativamente homogénea. Esta cultura se caracteriza, entre otras cosas, por una baja participación ciudadana. Según el estudio, los factores determinantes de la participación son la acción comunitaria y la residencia en áreas rurales.

Aproximadamente uno de cada veinte centroamericanos (4,7%) asistió a un cabildo abierto y, además, formuló una petición ante sus autoridades locales (alta participación) durante los doce meses previos a la encuesta. Una de cada seis personas (16,9%) hizo una de las dos cosas. Más de tres cuartas partes de las y los ciudadanos no hicieron ni lo uno ni lo otro.

Cuando se incluye un nuevo aspecto de la interacción de la ciudadanía con la municipalidad, como efectuar trámites ante el

gobierno local, la situación no mejora mucho. En principio, esta actividad tendría que ser relativamente generalizada, debido a los servicios públicos que prestan las corporaciones municipales y las autorizaciones que de ellas dependen. Sin embargo, este no es el caso en Centroamérica. En toda la región la mayoría de las personas no realiza trámites ni participa en ninguna actividad (cabildos, petición) relacionada con su municipalidad (cuadro 10). La situación es relativamente mejor en El Salvador, donde poco más de la mitad de las y los ciudadanos se encuentra en esta situación. Como era de esperarse, la modalidad más frecuente de interacción, aunque practicada por una minoría, es la de efectuar trámites en las oficinas municipales; no obstante, las proporciones varían de modo significativo entre los países. Los porcentajes de personas que ejercen los tres tipos de interacción considerados (trámites, asistencia a cabildos y petición ante autoridades) son ínfimos: varían entre 1,9% y 4% del total.

Un examen de los correlatos o factores que explican la participación ciudadana en asuntos municipales en el istmo no arrojó resultados concluyentes. En términos generales, tomada la región en su conjunto, los hombres participan más que las mujeres (en promedio, una tercera parte de ellos tiene algún tipo de participación en asuntos municipales, frente a una cuarta parte de las mujeres) y la participación es más frecuente en los municipios rurales (de cada 100 personas 32 participan) que en los de las ciudades intermedias (27 de cada 100) y las capitales (23 de cada 100). Con mucho, lo que más ayuda a explicar la disposición de las personas a involucrarse en los asuntos municipales es el activismo comunitario: quienes más participan en asociaciones comunales y otro tipo de organizaciones vecinales tienden a intervenir mucho más en los asuntos comunitarios[51]. En cambio, las diferencias entre países y la percepción sobre la calidad de la gestión del gobierno local no

[51] Vargas Cullell, J., "Participación ciudadana en la gestión municipal en Centroamérica", ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). Programa Estado de la Nación, San José, 2007.

son factores que ayuden a explicar el concurso ciudadano en asuntos municipales.

Cuadro 10. Centroamérica: distribución relativa de las modalidades de interacción ciudadana con las municipalidades. 2006

	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
No tramita ni participa en nada	53,4	62,6	60,8	59,5
Solo tramita	25,9	20,6	12,5	19,5
Solo peticiona	2,8	3	4,8	4
Solo asiste a reuniones	4,2	3	9,2	5
Tramita y asiste a reuniones	4,4	1,7	3,9	3
Tramita y peticiona	5,4	6,6	3,4	5,1
Asiste a reuniones y peticiona	1,1	0,7	1,8	1,3
Tramita, asiste a reuniones y peticiona	2,9	1,9	3,7	2,7
Total	100	100	100	100
Casos	1.487	1.354	1.467	1.382

Fuente: Vargas, 2007, con base en Universidad de Vanderbilt, 2006.

Recapitulación

La amplitud del concepto de exclusión social permite analizar la condición de pobreza o desventaja social desde muchas otras dimensiones y además estudiar sus conexiones y causas. La exploración que se presentó en este documento pretende abordar una de estas conexiones, la relación entre exclusión social y democracia.

En primer lugar, se presentó una justificación teórica sobre la importancia de la participación o inclusión de las personas en la democracia. El ciudadano constituye la fuente de poder político,

delega su soberanía en las autoridades electas, pero también conserva parte importante de esta soberanía para participar directamente de la gestión pública. Este ciudadano, por lo tanto, debe tener al menos: condiciones individuales favorables y mecanismos legales e institucionales para ejercer ese poder que no delega.

En segundo lugar, el documento presentó el concepto de habilitación ciudadana como una condición básica para el funcionamiento de la democracia. Se presentaron algunos datos generales sobre la región centroamericana que demuestran la persistencia de déficit sociales importantes, centrados en algunos grupos de población: indígenas y poblaciones afrodescendientes. Éstos déficit son el punto de partida para afirmar que hay porcentajes importantes de población que han sido excluidos del desarrollo y se encuentran en una condición desventajosa para participar en la gestión pública.

En el tercer apartado, se presentó una investigación que relaciona el grado de exclusión social con el grado de exclusión política, es decir pretende contestar a las preguntas: ¿se traslapan la exclusión social y política, una implica la otra necesariamente?, ¿quiénes y cuántos son los excluidos sociales? Para concluir que existe un patrón protípico de los excluidos políticamente, los cuales se encuentran mayoritariamente en el área rural, son indígenas y de bajos ingresos. En este apartado también se introduce la discusión sobre la fiscalidad en Centroamérica, y se apunta a una reforma fiscal como una de las únicas posibilidades de combatir la exclusión social.

Finalmente, en el cuarto apartado se realiza un repaso sobre los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados y su utilización. Es decir, una vez cumplidos los mínimos de habilitación ciudadana, ¿cuánto y cómo ejercen sus derechos de participación los ciudadanos? El principal hallazgo tiene que ver con la falta de información en esta área. La poca información encontrada apunta a una baja participación, incluso en las instituciones que están –en teoría– más cercanas a la población, como lo son las municipalidades o gobiernos locales.

En resumen, volviendo al diagrama de las cuatro dimensiones, en los cuadrantes relacionados con la habilitación ciudadana y la participación se localizan desafíos importantes para las democracias centroamericanas. El poder no-delegado que mantienen los ciudadanos tiene serias limitaciones para ser ejercido en la práctica. Por un lado, debido a las históricas exclusiones sociales que inhabilitan a porcentajes considerables de participar en democracia. Por otro lado, aún los que sí están incluidos, aunque sea frágilmente incluidos, deben enfrentar la brecha existente entre la normativa de participación ciudadana y la práctica. Ello aunado a débiles instituciones del Estado democrático de Derecho, revela un panorama en el cual el poder delegado puede actuar casi sin limitaciones, manteniéndose aún hoy en día como ejemplos del concepto de democracia delegativa de Guillermo O'Donnell.

¿Pueden los pobres participar en la política?

*Mayra Falck**

Una nota inicial

Quisiera comenzar mi presentación argumentando que la participación plena en la política tiene al menos como requisitos tres elementos claves:

- El acceso a activos (educación, tierra, tecnología, información) como un compromiso para potenciar el desarrollo.
- La inclusión y la igualdad de oportunidades y derechos como una práctica social.
- La gobernanza como medio para promover el goce universal de derechos.

Lo anterior suena muy bien teóricamente hablando, pero hay algunos datos que deben poner nuestro pensamiento en sintonía con la realidad. El primero de ellos, ¿cómo lograremos participación plena si entre las regiones en desarrollo del mundo, América Latina tiene la renta per cápita más alta, siete veces mayor que la del África Subsahariana o Asia Meridional, pero tenemos una marcada condición de pobreza y la inequidad? Por otro lado, tal como ha planteado CEPAL, a América Latina le tomó 12 años recuperar la década perdida, pero 24 para reponer los indicadores sociales de 1980. Esto quiere decir que actualmente, tanto la democracia como la política pública enfrentan un doble reto: mejorar las condiciones de pobreza y recuperar sus sociedades de las crisis actuales (financieras, en la economía real, alimentaria, etc).

---

* Macroeconomista con especialización en políticas de desarrollo. Actualmente es profesora e investigadora de la Escuela Agrícola Panamericana (El Zamorano).

Sobre la base de lo anterior, quisiera organizar mi presentación creando un hilo conductor que nos lleve a entender y reflexionar que la pobreza, las inequidades y la falta de inclusión son variables que se concatenan e interactúan, limitando no solamente la participación en la esfera política, sino el ejercicio de la participación para el Bien Ser. Tal como lo he hecho en otras oportunidades, quisiera que todas y todos recuerden mi presentación no por lo que dije, sino por la forma en que fue planteado. Para ello esta vez, quiero hacer una presentación de cinco más cinco igual a diez. Esa sencilla suma que cualquiera puede recordar, tiene un transfondo interdisciplinario y de contenido que espero que tenga la misma suerte que la aritmética, que la recordemos sin sentir que es difícil.

5 + 5 = 10 implica que desarrollaremos en este corto periodo de tiempo 5 temas, 5 propuestas y 10 conclusiones.

1. Temas de base

A lo largo de este numeral abordaremos cinco temas centrales para el análisis. Para ello comenzaré con la afirmación de Rebeca Grynspan (2008) en torno al tema de participación plena: "La ausencia de capital social restringe el acceso de los pobres al capital físico, humano, financiero y por tanto, les impide acceder a la participación plena en la vida económica, social, cultural y política de la sociedad". Pero ello supone pensar a su vez, que el capital social solamente logra consolidarse cuando se realizan oportunas intervenciones en los procesos de cohesión social, lo cual implica pensar en otros aspectos: ¿pueden los pobres garantizar esa goma que les une para actuar colectivamente, que los teóricos llamamos capital social?, ¿podemos hablar de participación plena si mantenemos separados los conceptos de democracia y Estado?, ¿es factible y posible considerar que hay participación plena cuando las políticas públicas que encaminan los Estados no han sido capaces de resolver el problema agudo de la inequidad? Finalmente, si es cierto que "la democracia como principio de organización, requiere del Estado en ambos planos: el de las libertades inscritas en el sistema legal y en el

de la acción política estatal destinada a construir un orden social efectivo con centro en la ciudadanía", entonces el Estado debe atender la pobreza y las inequidades como un compromiso del desarrollo.

En segundo lugar, cuando afirmamos que la democracia supone la existencia de un Estado y de una nación, entonces tenemos que "el interés nacional suele ser un componente clave de la política", pero la encrucijada es ¿cómo detono un interés nacional participativo si mi sociedad no es equitativa e incluyente? Y aquí me referiré al segundo tema "la igualdad", no es lo mismo promover procesos de igualdad a partir de la identidad, es decir ¿cómo construyo la nación de la diversidad existente? Pero también ¿de qué manera se les otorga igualdad de derechos en el marco democrático? Por ende, hay un dilema entre construir igualdad democrativa e igualdad para la identidad nacional; pero éstas suelen no tener la misma perspectiva, especialmente en aquellas sociedades donde la inequidad es grande.

Ahora, en el tercer tema quiero detenerme, no porque sea el central del panel de discusión, sino porque en mi criterio, es el centro de la problemática de la participación política y la democracia. La inequidad y la pobreza en el caso de América Latina son dos caras de la misma moneda. Por un lado, cabe preguntarnos antes de seguir ¿qué entendemos por pobreza? Lo más sencillo es intentar describir lo que en nuestro imaginario es un o una pobre; muchos estarán pensando que es alguien que vive con menos de un dólar al día, otros dirán que es alguien que tiene sus tres necesidades básicas principales insatisfechas, otros piensan con mucha razón que es una persona sin acceso a activos. Pero lo que es la verdad, y en lo que todos vamos a coincidir, es que son muchos, y por ser muchos son capaces, como dice Facundo Cabral refiriéndose a otro colectivo, ¡de elegir hasta el Presidente! Y allí tocamos con el dedo la llaga: este colectivo es inmenso pero poco cohesionado. Es numeroso pero no igual, requiere de políticas e incentivos que los incluyan, pero muchas veces decimos que se autoexcluyen. En fin, la

pobreza es muy fácil de entender, un poquito más complicada para medir, pero completamente absurda para definir.

Para definir la pobreza quiero recurrir a los aportes de Rebeca Gryspan sobre la base de Trejos (2002), la pobreza puede definirse como un fenómeno de tres aristas principales: las privaciones, la vulnerabilidad y el bajo poder. Cuando se entra en esa esfera de análisis, nos damos cuenta que no es un tema únicamente del dólar al día, es un tema de que son personas que constantemente tienen poco acceso a poder, porque el círculo vicioso de la pobreza los entrampa y les excluye. Pero, en América Latina la pobreza se agudiza pues somos, como afirma Bernando Kliksberg, "la región más desigual del planeta."

Además de tener indicadores de desigualdad alarmantes (en su mayoría de países, el Coeficiente de Gini es superior a 0.40), tenemos los índices de Theil más altos, lo cual indica que al interior de las familias la concentración del ingreso es alta. Pero también tenemos marcadas desigualdades en acceso a activos como la tierra, la educación, las de acceso a salud, el acceso a tecnologías y aquellas derivadas de la etnicidad y género. No quiero complicar el análisis, hay datos suficientes para demostrar como actúan esas inequidades en la región. El problema de la inequidad es que tiene costos altísimos, solamente quiero aquí citar dos afirmaciones que hablan más que las mil tablas y gráficos que pudiéramos presentar:

- Chis Patten (2004) dice "si el ingreso de América Latina se encontrase distribuido de la misma manera que en Asia del Este, la pobreza sería hoy un quinto de lo que es hoy en día… esto resulta importante no solo desde el punto de vista humanitario sino también desde una perspectiva práctica políticamente interesada. Si se redujera la pobreza a la mitad se duplicaría el tamaño del mercado".
- Nancy Birdsall (1998) resalta que la desigualdad es la traba del crecimiento: "Puede afirmarse que es posible que las tasas de crecimiento de América Latina no puedan ser más de 3 o el 4% a distancia de las necesarias, en tanto no se cuente con la

participación y el aporte de la mitad de la población que está comprendida en los percentiles más bajos de ingresos".

Con relación a esto, mi pregunta respecto a la participación política y los procesos democráticos es ¿cómo es posible que si otros desde fuera son capaces de identificar la desigualdad como fuente de la problemática actual de la región, sea tan difícil para nuestros políticos entender que el riesgo de nuestra democracia está allí?

Creo que la respuesta clave pasa por abordar dos temas adicionales. Uno de ellos es que no solamente el capital social y la cohesión social son importantes; un factor clave para lograr desarrollar procesos que demanden políticas incluyentes mediante participación plena, es la generación de empoderamiento y visibilización. En ese sentido, creo que tenemos un problema de miopía crónica en quienes promueven los Estados democráticos, pues los procesos electorales no deben ser únicamente campañas y contiendas para generar oposición entre iguales (nacionales), sino tienen que generar en la población un proceso de empoderamiento que garantice no solamente el voto, sino la participación plena a lo largo del ejercicio democrático, antes, durante y después del procesos electoral.

En mi experiencia, trabajando más de veinte años en lugares como Daríen en Panamá, Talamanca en Costa Rica, Petén en Guatemala, las zonas fronterizas entre Honduras y El Salvador durante el conflicto, en Escoma en el altiplano de Bolivia y más recientemente en Nariño, Valledupar, en Colombia y la Provincia de Santa Elena en Ecuador, es que en esos espacios existe pobreza, limitaciones, falta de acceso a oportunidades. Pero también un proceso de gobernanza altamente influenciado por procesos electorales centrados en la elección, pero ¿después qué? Una vez elegimos, ¿cómo construimos la democracia? Y es allí donde la vida se complica para nosotros y se vuelve la historia de Aladino para los que mediante el proceso electoral propiamente dicho los eligió. ¿Cómo participamos post evento electoral? ¿Cómo hacemos para que el proceso de rendición de cuentas sea real?

En ese marco, creo que ha faltado en las políticas públicas la capacidad de crear el hilo conductor con los procesos electorales; la gente común y corriente que no participa de la política electoral siempre argumenta que es algo complicada, que es engañosa, etc. Pero después de presenciar la evolución de las democracias en la región, me he dado cuenta que lo significativo es que cuando hay relevo, no es innovativo. Y cuando los espacios generan más posibilidades de continuidad en el poder, se crea una sinergia entre lo que se busca con la política electoral y lo que se ejecuta como política pública.

Sé que es factible que estemos cansados de definiciones y reflexiones, por ende intentaré ahora transitar al terreno de lo posible, para proponer algunas vías de acción.

2. Propuestas para lograr participación plena, construida desde un escenario de pobreza e inequidad

Dado que no se nos cobra por soñar, les invito a visitar el país de mis sueños, que no son los de Alicia en un país maravilloso, son los de Mayra en sociedades de pobreza donde no hay conejitos, magos, banquetes, ni nada de eso mágico; sino que encontramos casos humanos, no promedios:

- Migración acentuada.
- Maternidad prematura.
- Delincuencia y crimen organizado.
- Crisis económica.
- Muertes por parto.
- Vulnerabilidad ambiental.

En esos países queremos crear participación plena para lograr democracias que tengan legitimidad y se visibilicen los efectos de políticas públicas que responsan a la realidad. Para

ello propongo cinco estrategias, que sin ser las únicas pueden ayudarnos a promover un mejor ejercicio democrático.

1. Para atacar el problema en sus causas y no en sus efectos, los procesos electorales en su amplia dimensión deben ser abordados desde una perspectiva de rendición de cuentas, es decir, debemos tener la oportunidad de pedir cuentas no solamente de los votos, sino de las decisiones de políticas públicas que basadas en el poder que otorga el voto se generan. Ustedes que saben de leyes dirán que eso se resuelve al tener poderes autónomos; sin embargo, sabemos que en sociedades inequitativas sucede que la rotación de personas entre los tres poderes deslegitima el equilibrio con que fueron planteados al diseñarse.

2. La segunda propuesta es que para lograr el empoderamiento de los pobres no se necesita únicamente sacarles de la pobreza, sino crear mecanismos de cohesión social. Ello no se logra con talleres, reuniones o capacitaciones, ese proceso requiere de al menos tres bases fundamentales: un enfoque territorial centrado en visibilizar la realidad, una articulación local-meso-nacional y finalmente, es indispensable un proceso de formación electoral que trascienda la preparación para el ejercicio del voto y apoye las distintas facetas del desarrollo centrado en la gente.

3. Hay un factor que hemos analizado poco y que considero clave en el ejercicio de la democracia, ese se llama igualdad de oportunidades y derechos. No podemos hablar de democracias maduras si los jóvenes no tienen oportunidades de participar, si elegimos a los presidentes que estuvieron hace veinte años, si tenemos alcaldes cuya ética es cuestionable y están siendo candidateados por el mismo partido por cuarta vez. Creo que este factor es importante.

4. Un elemento central del trabajo para y por la democracia es la información, pero cuando se habla de ello automáticamente se piensa en tecnologías de información con el uso de computadoras; en una sociedad donde las tradiciones orales han sido

la fuente de la sabiduría, es posible volver al pasado y pensar en instrumentos innovadores.

5. Mi última propuesta, pero no de menor peso, pasa por visibilizar a los iguales, no solamente con cuotas, pero mediante una agenda y ruta de avance en los enfoques.

Puede que las propuestas no sean perfectas, puede que muchos de ustedes sientan que debimos proponer más, pero la verdad es que para los académicos proponer significa que se nos castigue con el látigo de la crítica. Creo que en manos de muchos de ustedes se puede hacer de la democracia una práctica para el Bien Ser; pero eso solamente se logra si además de entender la legalidad de la democracia y la participación política, entendemos de manera integral la sociedad, sus inequidades, sus exclusiones y especialmente, sus sueños. Es en esos sueños donde está la verdad.

Conclusiones

Las diez conclusiones de la reflexión que me han parecido claves son:

1. Si la democracia implica un ejercicio ciudadano en el sufragio, también demanda un ejercicio ético para el elegido.
2. Si queremos construir naciones prósperas y equitativas debemos comenzar por atacar la pobreza y la inequidad en sus causas, no en sus efectos.
3. Lograr el empoderamiento de los electores para participar plenamente antes, durante y después del proceso electoral implica diseñar incentivos apropiados.
4. No resulta sencillo combinar Estado y democracia, pues se ven siempre como elementos distantes, pero en la medida que se alejan uno del otro, la segunda pierde valor.
5. Si el objetivo de la democracia es garantizar el Bien Ser de las y los ciudadanos, entonces la visión de largo plazo es clave.

6. Cuando entendemos la vida y el quehacer de los pobres, entonces podemos abordar el problema en su diversidad, no podemos meter a los pobres en una misma canasta.
7. La vida en democracia implica el ejercicio de la cohesión social, este proceso requiere construcción sobre la base de sociedades más equitativas.
8. En el proceso electoral visto como un marco integral se necesitan cuatro elementos para una adecuada rendición de cuentas: el primero de ellos son las propuestas coherentes a la realidad, el segundo son procesos electorales sanos, el tercero es rendir cuentas al final y uno clave es tener una oposición constructiva, que permita entender el cuento del enemigo como un valor y no como un traidor.
9. La visibilización de los procesos democráticos implica pensar en métodos innovativos para enlazar lo local-meso-nacional.
10. La democracia es un compromiso con el desarrollo, pero no hay desarrollo en sociedades altamente inequitativas.

Cabe ahora plantear una reflexión final para que ustedes puedan utilizar su sabiduría para aportar a la democracia y la participación plena, y para mí, en el sentido de no ser una académica tradicional sino una investigadora que sueña con tener un espacio de vida mejor para construir el "Bien Ser" sobre la base de temas aplicables al desarrollo. Por ello me atrevo a decirles: "Un conocimiento limitado que actúa vale infinitamente más que un gran saber perezoso". Lo cual afirmó Gibran Jalil Gibran hace mucho tiempo y sigue siendo un pensamiento importante para los que, como ustedes, operan procesos e impulsan la democracia y la participación plena.

La dimensión de la pobreza y su impacto en las facetas de la participación política

*Raúl Leis R.**

1. La dimensión de la pobreza o mejor dicho de la exclusión multiple

Estamos inmersos en la tormenta perfecta producto del gran desorden global, así la caracterizó recientemente Joseph Stiglitz[1], y esa tormenta está compuesta, según Ignacio Ramonet[2], por tres crisis de gran amplitud: financiera, energética y alimentaria, que están

> ...coincidiendo, confluyendo y combinándose. Cada una de ellas interactúa sobre las demás. Agravando así, de modo exponencial, el deterioro de la economía real. Por mucho que las autoridades se esfuercen en minimizar la gravedad del momento, lo cierto es que nos hallamos ante un seísmo económico de inédita magnitud. Cuyos efectos sociales apenas empiezan a hacerse sentir y que detonarán con toda brutalidad en los meses venideros.

No puede soslayarse en este panorama tormentoso, el cambio climático producto del calentamiento global que ya afecta a poblaciones de todo el mundo, particularmente los excluidos.

En un mundo donde el hambre amenaza a casi mil millones de personas, el BID calcula que al menos 26 millones de latinoamericanos podrían caer en la pobreza extrema a raíz

---

* Secretario General del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), que coordina casi 200 entidades en 21 países de la región. Catedrático universitario. Presidente de CEASPA, Centro de Estudios y Acción Social Panameño.

1 Premio Nobel de Economía. Conferencia en Ciudad de Panamá, 5 agosto de 2008.

2 Ramonet, Ignacio, *Las tres crisis*. Le Monde Diplomatique, julio de 2008. Disponible al 7 de agosto de 2010 en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=70140>.

del fuerte repunte en los precios de los alimentos, en una región donde alrededor de 71 millones de personas viven en la actualidad por debajo de la línea de la pobreza, definida como ingresos de menos de un dólar diario. Esto ocurre en el marco de una economía latinoamericana que creció 26,5% entre 2002 y 2007, la mayor expansión continua desde la década del setenta, con una renta per cápita elevada en 18,4% pero manteniendo la desigualdad que supera en dos tercios a la del OCDE, afirmándonos como la región más desigual del mundo pues la diferencia de renta entre el quintil más rico y el más pobre es de aproximadamente 20 veces. Según datos de la FAO (2008/9) las personas con hambre aumentaron de 47 a 53 millones.

Para el Cardenal hondureño Óscar Rodríguez

> ...la geografía de la exclusión social se está extendiendo... como consecuencia de los ajustes económicos, de la precarización laboral, del aumento de las desigualdades y la tendencia a la dualización social... Si el mercado es quien gobierna, el Estado, el Gobierno será solo el que administra lo que dicta el mercado.

En realidad el marco global expresa la agudización de la brecha entre riqueza y pobreza y el peligro del dominio del pensamiento único, pues para algunos no hace falta otros pensamientos ni discutir modelos, sino solo afirmar que el puro mercado es como la lámpara de Aladino que lo resuelve todo.

El argumento principal del neoliberalismo para legitimarse es su llamada eficiencia y racionalidad[3], pues el libre mercado, la empresa privada y la globalización serían la panacea para resolver los problemas de la pobreza, de la inequidad y del estancamiento económico. Se dice que cuando cada uno busca su provecho propio, utilizando su creatividad e iniciativa, cuando la sociedad deja que las empresas busquen su máximo beneficio, entonces se optimiza el uso de los recursos y de la fuerza laboral, se promueve la innovación y se garantiza el máximo crecimiento económico y la mayor participación.

---

3 Grupo de Reflexión, *Hacia una economía al servicio de las personas*. Pastoral Social, Panamá, 1995.

Esta argumentación implica un sin número de premisas y prejuicios que no siempre concuerdan con la realidad. Si bien es cierto que el libre mercado sea, bajo circunstancias ideales, un buen indicador para asignar los recursos y responder a las preferencias de los consumidores, por sí sólo no garantiza necesariamente una mayor eficiencia económica, ni mucho menos la equidad social. En esta visión miope de la economía se olvida que la economía es una auténtica actividad de hombres y mujeres, que como tal refleja la complejidad de las motivaciones humanas que no siempre expresan en sus preferencias ni las mejores (o peores) opciones, ni las más racionales. Se olvida sobre todo que la economía, como auténtica actividad humana, debe estar encauzada en una dimensión ética. En lo que hagamos, siempre somos responsables por los demás. La meta de la economía es en primera instancia facilitar para que todas las personas puedan participar en el proceso productivo y beneficiarse de él, y de esta manera lograr una vida más digna.

También se argumenta la eficiencia. El libre mercado sería el sistema más adecuado para asignar los recursos e indicar las preferencias. Sin embargo, esta eficiencia no es absoluta. En no pocas ocasiones se imponen a través de la publicidad, de manera agresiva o sutil, nuevos hábitos de consumo, aunque sean nocivos para la salud física, psíquica y moral de las personas y de las comunidades. El libre mercado por sí solo no puede distinguir entre las necesidades más profundas y los nuevos hábitos de consumo que no ayudan a mejorar la calidad de vida. Los consumidores no siempre buscan lo que verdaderamente conviene para una mejor vida. La llamada racionalidad del consumidor no siempre es tan racional, sino que está condicionada por la propaganda, por los modelos que se presentan, por la presión social y por la moda.

El entorno mundial está caracterizado por la globalización cuyo rasgo económico fundamental

> ...radica en la transformación de la estructura mundial es el papel estratégico que toman actores no estatales (en especial las transnacionales) en la asignación de recursos y factores. El capital

> especulativo se ha convertido en un instrumento importante de financiamiento en la economía global. Pero ese capital no tiene como objetivo el desarrollo económico del país donde invierte. Su única meta es hacer una ganancia alta, rápida y con el menor riesgo posible. El objetivo de garantizar una ganancia alta y rápida al capital tiene que ser visto a la luz de la red de organizaciones que intentan regular la economía global y que han permitido que dicha economía adquiera, como señalara Susan Strange, los rasgos característicos de un casino[4].

Se trata de un modelo financiero-especulativo y de acumulación por desposesión, extracción de plus valor y apropiación de la naturaleza. Esto se expresa en los grandes negocios transnacionales actuales, como minería a cielo abierto, hidrocarburos, biodiversidad, monocultivos para agrocombustibles, que implica tanto la apropiación de espacios como el desplazamiento de las poblaciones que aún sobreviven en esos espacios.

En este marco, más que la pobreza debemos referirnos a la exclusión múltiple expresada así:

- *Socioeconómica*: Formalidad e informalidad. Des y subempleo. Bajos salarios.
- *Política*: Clientelismo, cooptación, manipulación.
- *Sociocultural*: Discriminación, segregación (etnia, género, edad, clase, nacionalidad). Enajenación mediático-cultural.
- *Ambiental*: baja calidad de vida.

Un ejemplo es la exclusión laboral. En ella uno de cada cuatro jóvenes se encuentra fuera del sistema educativo o de un mercado de trabajo que además de impedir la subsistencia, también dificultan la integración en la sociedad, lo que afecta la capacidad de socialización y desarrollo de los y las jóvenes como personas y comunidades. Si se suma a esto la desintegración familiar y fragmentación de redes sociales, se conforma juventudes caracterizadas por ser grupos sociales astillados y

4 Lavolpe, Francisco, "Las nuevas ciudadanías de la globalización", en: *Revista Hologramática*, año V, no. 8, v. 6. Facultad de Ciencias Sociales, UNLZ, Argentina, 2008, págs. 47-65.

vulnerables, propensos a la desviación social y a ser reclutados por el crimen organizado.

El informe 2007 sobre tendencias sociales y educativas[5] es claro en ubicar factores que obstaculizan la universalización de la educación y el acceso al conocimiento, al afirmar que los recursos movilizados en los procesos de enseñanza y aprendizaje son generados entre las instituciones educativas y las familias. En la actualidad, los límites del modelo basado en mercados excluyentes y competitivos dejan a un lado a un tercio de las familias, lo que provoca incompatibilidad con las estrategias de desarrollo socioeconómico implementadas en los últimos años. Solo las familias con recursos suficientes poseen el nivel adecuado de vida que propicia la base material para que sus hijos puedan educarse, *contrario sensu* las familias de menos recursos y educación reproducen las condiciones de la exclusión en niños, jóvenes y adultos.

Pero la exclusión múltiple es parte dinámica de una realidad compleja. Mafred Max Neef lo afirma así al considerar que las necesidades no son solo carencias sino potencialidades, y por lo tanto pueden llegar a ser recursos para una mejor calidad de vida. Ejemplo: los pueblos originarios en medio de grandes carencias tienen grandes fortalezas y potencialidades, como su identidad y espiritualidad, un modelo sustentable de relación con la naturaleza, mayor capital social, capacidad de alianzas nacionales e internacionales, etc.

El "desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos" por lo que la elevación de la calidad de vida de las personas es su principal objetivo, entendiendo que esa calidad de vida "dependerá de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer adecuadamente las necesidades humanas fundamentales", en las que se incluyen tanto las de subsistencia y protección, como la identidad, libertad, creación, afecto, entendimiento, ocio y participación. Entonces, no es una sola pobreza

5 IIPE/UNESCO, *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2007*, Buenos Aires.

la que existe, sino **pobrezas**, cuando "cualquier necesidad humana no es adecuadamente satisfecha" según Max Neef[6]. Estas necesidades fundamentales son para Agnes Heller[7], las necesidades radicales que acompañan las necesidades básicas humanas, como alimentos, vivienda, ambiente etc.

2. El impacto de la exclusión en el contexto y viceversa

El contexto está marcado pues, por estas exclusiones y sus secuelas, que azotan a una parte considerable de sus habitantes, acompañadas por la inseguridad ciudadana y –en algunos países– por la violencia política, además de un saldo de actitudes y prácticas desfavorable, como el autoritarismo y la corrupción, que se han convertido en una expresión cultural a varios niveles y con diversos alcances, el clientelismo, oportunismo en la política, intolerancia, sectarismo, el uso patrimonialista y la elitización del poder. Sectores importantes de la población expresan carencia de una cultura política democrática, apatía, falta de credibilidad en el sistema político, desconocimiento de mecanismos de participación ciudadana y desidia por lo electoral, en especial los jóvenes.

Además, el desmembramiento en los sectores y organizaciones sociales, una creciente fragmentación de las fortalezas construidas en las redes sociales, una crisis de identidad, "contradicciones inherentes a la lucha por la sobrevivencia, anclaje de los valores y patologías de una ética del mercado, prácticas violentas ligadas a la frustración de quien ha sido violentamente excluido, efectos destructivos de las políticas socio-económicas neoliberales"[8].

---

6 Max Neef, Manfred, *Desarrollo a escala humana*. CEPAUR, Uppsala, Suecia, 1986, pág. 70.

7 Heller, Agnes, *La satisfacción de las necesidades radicales*. IAA-SUR, Lima, 1989 y ALFORJA-DEI, San José, 1991.

8 Rebellato, José Luis, *La acción social y los valores. Horizontes éticos de un paradigma emancipatorio: su articulación con la práctica social*. Multiversidad Franciscana de América Latina, Montevideo, 1999, pág. 15.

La exclusión y el contexto interactúan de diversas maneras:

a. En la cultura política

Almond y Verba conceptualizan cultura política como "las actitudes hacia el sistema político y sus diversas partes, y actitudes hacia el propio rol del individuo en el sistema"[9], en referencia al conocimiento del individuo acerca del sistema, sus sentimientos hacia él, y su juicio evaluativo sobre el mismo.

La cultura política enlaza pues, la micropolítica con la macropolítica, y forja así un puente entre la conducta de los individuos y el comportamiento de los sistemas. Las actitudes relevantes de los individuos pueden no ser explícitamente políticas, pero pueden ser localizadas entre las actitudes no políticas y las afiliaciones no políticas de la sociedad civil. A su vez, la política es entendida como el ámbito relativo a la organización del poder de donde se proyecta que la cultura política se compone de los significados, valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político.

Las cosas no andan muy bien con la política. Aunque la democracia es hoy el ideal y la meta para la mayoría de su población, cada vez existe más insatisfacción con su funcionamiento real. Aunque defiende a la democracia como ideal, la mayoría de la población apoyaría a un régimen no democrático que fuera capaz de resolver los problemas económicos. Simpatizan cada vez menos con sus partidos políticos, que son las menos confiables de las grandes instituciones nacionales. Esta escasa confianza ha disminuido sistemáticamente durante la última década. La desconfianza hacia los partidos se observa en todos los estratos sociales, y es un poco más elevada entre los más educados, los de mejor estatus socioeconómico y los que se interesan más en política. Los grupos tradicionalmente excluidos se sienten más distantes de la política y de los partidos que el conjunto de la población; también son más escépticos y más críticos. Esta pérdida de confianza extendida en todos

9 Citado por Echegollen Guzmán, Alfredo, "Cultura e imaginarios politicos en América Latina", en: *Revista Metapolítica*. México, 1997.

los ámbitos de las sociedades de la región se refleja en una disminución de la adhesión a los partidos.

Aunque existe hoy más democracia, las personas en una proporción significativa, están menos satisfechas con ella, con las instituciones políticas en general y con los partidos en particular. Hoy, lo primero es la economía, y el régimen político, con o sin democracia; ésta viene después. Si los problemas económicos no se resuelven, las prioridades "de segundo orden" (las características del régimen político, la democracia) tienden a perder importancia. A medida que las expectativas económicas y sociales crecen, y con ellas la insatisfacción, como seguramente ha ocurrido durante los últimos años, la democracia y los partidos políticos parecen cada vez menos relevantes.

Las mismas élites políticas, según un estudio centroamericano[10], no están satisfechas en su mayoría con el desempeño de sus propios partidos, sean de gobierno u oposición. Es insatisfactorio afirman, en parte por las circunstancias que los rodean, que los partidos no eligieron y que no pueden cambiar en el corto plazo. También por las fallas de los partidos y factores que los partidos deberían ser capaces de controlar. Las élites señalan varios problemas importantes. Seis de cada diez consultados creen que existe en sus países clientelismo político y que eso es negativo, y que en los partidos hay problemas de falta de renovación de liderazgos; además, ocho de cada diez consultados piensan que en sus países hay mucha corrupción política. Nueve de cada diez consultados también afirman que la financiación de los partidos es problemática. Una minoría de los entrevistados (un quinto de ellos), sin embargo, vinculó explícitamente los temas corrupción y financiamiento agregando, con preocupación y sin entrar en detalles, que el narcotráfico o el crimen organizado están aportando a las finanzas de algunos políticos o de algunos partidos.

10 Achard, Diego y Luis E. González (coords.), *Sumando voces. Imágenes de los partidos políticos en Centro América, Panamá y República Dominicana*. OEA, IDEA y el BID, 2004.

Generalmente se confunde democracia con partidos políticos, pero no es así. La democracia es una forma de organización del sistema político que expresa valores como el pluralismo, la tolerancia, el sistema de garantías, participación, representación, y por ello es una dimensión distinta a actores como los partidos políticos. La democracia no está en crisis, los que están en crisis son los partidos y la política.

Muchas veces se reduce la democracia al proceso electoral y el derecho a voto, cuando significa la puesta en práctica de un conjunto de principios sin los cuales es muy difícil que los hombres y mujeres puedan vivir juntos siendo distintos, y resolver sus problemas y diferencias sin acudir a la violencia.

La democracia está inmersa en una realidad socioeconómica y política adversa. La realidad de injusticia y pobreza no es compatible con la democracia. Sin embargo, no es la democracia la que las genera sino el sistema económico, el mercado y las políticas económicas, las que no son inherentes al sistema político. Es decir, la democracia puede existir con modelos socioeconómicos distintos. Para muchas personas la democracia se mide por resultados, por la capacidad de rendimiento, de resolver las demandas sociales. En la actualidad la democracia está inserta en una realidad socioeconómica desfavorable y en una realidad política y cultural expresada en el comportamiento de actores políticos que no siempre son democráticos, pues muchos de ellos son portadores de una herencia autoritaria que transmiten a las nuevas generaciones.

Existe pues, una crisis de la política, en cuanto a sus fines y eficacia[11]. La política es la actividad humana que busca construir, conseguir o ejercitar el poder en función de mantener, reformar o cambiar radicalmente un determinado orden de convivencia. Está claro que la política no la hacen sólo los partidos o los políticos, sino que el hacer política está diseminado en las diversas esferas de la sociedad. Sólo en la

11 Ver con provecho, Lazarte, Jorge, "¿Crisis de los partidos o crisis de la política?", en: *La fuerza de la ideas*. Foro del Desarrollo, La Paz, Bolivia, 2002.

medida en que exista una lógica de acumulación, organización y articulación de la capacidad colectiva e individual, la política asume perfil y relevancia en los diversos espacios sociales. Pero para la mayoría de la población la política solo corresponde a los políticos, y hoy esa población tiene una imagen negativa de las políticas y la rechaza.

Hay una crisis de los fines de la política, es decir, lo que la justificaba, el ser camino hacia un futuro mejor, hoy es puro presente que se repite a sí mismo. La difuminación de las ideologías y doctrinas que antes producían mapas de orientación, son reemplazadas por discursos muy similares a través de partidos y líderes muy parecidos entre sí. En esta relación intervienen los medios de comunicación.

Existe una crisis de la eficacia de la política, pues se esperaba que la política contribuyera a las decisiones políticas hacia el bienestar social y hoy con la reducción de la acción del Estado, la política pierde esa capacidad de realización limitada por los procesos de privatización, desprotegiendo a grandes conglomerados, lo que conduce a que la gente sea incrédula, la abandone o se sume a las redes clientelistas como forma de sobrevivencia o modo de vida.

La crisis de la política se relaciona con la baja capacidad de los políticos y gobiernos de satisfacer las demandas sociales, y con la poca capacidad de las naciones de ejercer su autodeterminación en un mundo globalizado. Muchas veces los políticos siguen funcionando como si nada hubiera ocurrido y como si la política lo pudiera todo, especialmente en los momentos electorales, y parte de la población también lo percibe así. Se estrecha pues la capacidad de la política como espacio de decisiones colectivas con relación a las demandas de los ciudadanos. El Estado se debate entre los desafíos globalizadores y las presiones de las demandas locales y regionales. La inseguridad azota al ciudadano, que vive vulnerable en espacios abiertos, o protegidos en las burbujas de la seguridad privada. El resultado es una política pragmática

banal que juega en el mercado electoral, vacía de ética y huérfana de fines que la justifiquen.

Los principales problemas detrás de esta crisis se sitúan en la relación de los partidos con la sociedad y con la democracia, pues la sociedad ya no se siente representada por los partidos y los visualiza como agrupaciones sospechosas e interesadas, que persiguen sus propios intereses. Es decir, poseen representación legal más que representación social. Las decisiones partidarias o gubernamentales sobre políticas se definen por alta agregación y selección de demandas a través de exigencias y presiones, donde priva el interés particular sobre el interés general. La pura representación de intereses corporativos es la confiscación del poder en beneficio de grupos dominantes; en cambio, cuando más se busca representar los intereses de la comunidad menos se puede gobernar. Por otra parte, el tejido social está más fragmentado, astillado y posee menos capacidad de incidencia sobre las decisiones políticas. Todo esto conduce a una crisis de representatividad, pues los partidos están habilitados legalmente para tomar decisiones en nombre del conjunto de la sociedad, pero la población no se siente representada por ellos, pues sienten que las decisiones solo favorecen al sistema de partidos.

Existe una fractura entre las demandas sociales y partidarias, dado que las demandas de la sociedad no llegan a los partidos y cuando lo hacen, estos no tienen la capacidad de convertirlas en políticas públicas. Al mismo tiempo, confunden la lógica de lo deseable –propia de procesos electorales– con la lógica de lo posible – propia de la función de gobernar. Ante ello los ciudadanos optan por otras formas de lograr esa medición a través de movimientos sociales, ONG o medios de comunicación. Esto lleva a una crisis de mediación. No está funcionando el papel democrático de los partidos de mediación entre la población y el sistema político institucional. Los partidos no canalizan adecuadamente las demandas de la población, han perdido la función de expresar las inquietudes de la ciudadanía y tampoco la representan. En cambio los partidos deberían ser voz de los sin voz, expresar las protestas, el descontento, sentimientos de la sociedad, pero

su funcionamiento replegado sobre el poder se los impide, y más bien proyectan sus propias voces, por lo que la gente busca otros medios para hacerse oír.

En cuanto a la vinculación de los partidos con la democracia, es visible que la cultura política y del poder, heredada por una práctica histórica, da lugar a la vigencia de la cultura patrimonialista, a través de la cual se concibe y maneja la política como una extensión del espacio privado. La política es privatizada pues no hay separación entre espacio público y privado. Deja de ser un espacio público colectivo para transformarse en un escenario para la satisfacción de intereses privados. El poder es percibido como un medio para satisfacer intereses privados, hasta el punto que se hace algo tan ordinario que los propios partidos no lo cuestionan, en la medida en que son poco modernos y débilmente institucionalizados.

Esto se complementa con la concepción monista del interés general, que presupone el monopolio partidista y excluyente del interés general ya existente, del cual los partidos son los únicos herederos. Se basa en una visión autoritaria del poder y de control de todos los mecanismos de poder. A esto se opone la concepción pluralista del interés general, como proceso de aproximaciones sucesivas, negociaciones, búsquedas y soluciones de compromiso entre varios actores. De la concepción monista se desprende esta hoja de ruta:

El **clientelismo** se produce cuando el elector vota por la representación, transfiriéndole su capacidad de decisión muchas veces sin condición alguna. Es el dar todo por nada. El voto pareciera entonces el inicio, y paradójicamente el fin, de la relación entre elector y elegido. En cierta forma el elegido suplanta al elector en la capacidad de proyectar el poder transferido. Para lograr la suplantación, el elegido usa los mecanismos legítimos del sistema como también aquellos otros consagrados por la práctica política real; así, el gamonal maneja la relación con los electores como una red de relaciones de complicidad y como mercado de favores, que se registran en la contabilidad clientelista y donde pesan también las redes de

parentesco, compadrazgo, laborales y de clientela. A la población se le trata como masa de consumidores políticos donde las artes y técnicas de la publicidad hacen su agosto. Antes era clientelismo individual pero hoy es más de masas. Pero estos favores hechos por el gamonal ya no se devuelven siempre, gracias al voto secreto, y también por el hecho de que el voto de lealtad, producto de la costumbre y tradición, y el voto de conveniencia, acotado por las limitaciones de la capacidad del Estado, va siendo reemplazado por un voto con menos ataduras.

En el terreno de la sociedad civil, muchas veces sólo hemos visto la relación política como el aplastamiento rotundo del poderoso sobre el débil, la bota contra la cucaracha, el tiburón y las sardinas. Pero no es sólo así. La relación es también de hegemonía, es "el proceso entre sujetos, donde el dominador intenta no aplastar sino seducir al dominado, y que el dominado entre en el juego, porque parte de los intereses del dominado ha sido dicho por el discurso del dominador"[12]. Por ello, la dominación tiene que ser reestructurada constantemente, de los dos lados, del dominador y el dominado. Las formas tradicionales de hacer política del sistema trabajan cada vez la complicidad consciente o inconsciente de la gente, y saben descubrir muchas veces los resortes pragmáticos, que las mueven a operar políticamente de una determinada manera. Esto también se advierte en organizaciones sociales y populares donde se presentan elementos de la práctica antes mencionada, a los cuales se suman en la relación asimétrica entre dirigentes y bases: la existencia de métodos y estilos de conducción centrados en el personalismo, la poca participación, la manipulación discursiva.

El **prebendalismo** es la expresión administrativa de la concepción patrimonial, y consiste en dar cargos y puestos como prebendas o beneficios personales de los favorecidos a cambio del apoyo. Se ofrecen apoyos a líderes de grupo que a su vez, hacen lo mismo con sus bases formando una cadena vertical de ocupación de puestos públicos. Esto es un mecanismo de adhesión al partido,

12 Barbero, Jesús, "Entrevista", en: *Boletín ILLA* No.8. Lima, Perú, 1989, pág. 27.

en función de un puesto prometido. Los beneficiarios reclaman su pago, y dado que siempre hay más promesas que realidades, protestan y migran a otros partidos en función de que son vistos como agencias de empleo.

El **personalismo** identifica el peso desmesurado del liderazgo personal en perjuicio de lo institucional, produciendo organizaciones políticas más identificables por sus líderes que por su fortaleza institucional. El líder llega a pesar más que el partido. Esto puede derivar en el caudillismo, donde el liderazgo es tan fuerte que el caudillo no solo fija las reglas sino que es el dueño del partido. Todo esto genera redes y facciones clientelares como agrupamientos circunstanciales nucleadas en torno al caudillo, que se coloca al frente de verdaderas clientelas de poder, que negocian espacios políticos a través de donaciones o influencias buscando controlar el Estado en función de sus beneficios particulares. El personalismo usa tanto el verticalismo, concentración de decisiones hacia arriba, que marginaliza a los de abajo, como el centralismo que marginaliza a los sectores o áreas periféricas de las decisiones.

¿Cuales son algunas consecuencias de esta cultura patrimonialista? La democracia deja de representar un espacio pluralista e incluyente, y se convierte en un puro mecanismo de mercado en el sentido más peyorativo. La gente desvaloriza la democracia ubicándola como un sistema solo al servicio de grupos poderosos, a través de ubicar a los partidos como grupos de conveniencia y a la política como el método inescrupuloso de acceder al poder. Todo esto hace más difícil el camino hacia la necesaria institucionalización de las organizaciones políticas, a partir de la construcción de una esfera pública y otra privada sin la cual la democracia no puede funcionar, ni los partidos ser mediadores legítimos de las aspiraciones de la gente y sus genuinos representantes y voceros. Es importante afirmar que la corrupción sienta sus reales en el corazón de la cultura patrimonialista.

Frente a la cultura patrimonialista es importante destacar las iniciativas que existen para transparentar y democratizar los

partidos, en sus estructuras y funcionamiento. La promoción a través de la educación y la concientización, que promueve cambios en las pautas de comportamiento individual y colectivo, asumiendo la democracia como una determinada forma de pensar, sentir y de hacer las cosas. Los cuestionamientos que conducen a iniciativas para instalar la ética en la política en el marco de la democracia, y devolver a la política la capacidad de orientar el movimiento de la sociedad a largo plazo en el mundo.

b. En los niveles de conciencia

En el contexto interactúan diversos tipos de conciencia que se expresan en la diversidad de los procesos socioeconómicos, culturales y políticos.

Conciencia **mágica** (**intransitiva**), que se caracteriza por una casi impermeabilidad a los problemas y a los estímulos situados fuera de la esfera de lo biológicamente vital (alimentarse, subsistir, inmunizarse contra todo lo que pueda atentar contra la vida misma de la persona o de la comunidad); por la casi ausencia de conciencia histórica (la persona está como anclada de alguna forma en un tiempo que parece tener una sola dimensión: el presente; no tiene sino una débil conciencia del tiempo en su triple dimensión, hecho de ayer, de hoy y de mañana), y por una captación y una comprensión principalmente mágicas de la realidad, de la que necesariamente se deriva una acción también principalmente mágica.

Conciencia **transitiva ingenua**, caracterizada por una simplificación en la interpretación de los problemas, por la tendencia a juzgar que la época anterior era la mejor, por la subestimación del hombre del pueblo; por una fuerte inclinación al gregarismo, característica de la masificación, por una impermeabilización a la investigación y una acentuada afición a las explicaciones fabulosas, por la fragilidad en la argumentación, por un fuerte tono emocional, por la práctica de la polémica más que del diálogo, por las explicaciones mágicas (típicas de la intransitividad, pero que perduran en parte en la transitividad ingenua).

Conciencia **crítica**, que se caracteriza por la profundidad en la interpretación de los problemas, la sustitución de las explicaciones mágicas por el estudio de las causas reales, la seguridad en la argumentación, la práctica del diálogo y no la polémica, la receptividad ante lo nuevo (sin por eso rechazar lo antiguo), el no transferir o abandonar sus responsabilidades.

Estas formas se traducen en diversas maneras de votar, por ejemplo en el voto de conveniencia (ligado al clientelismo), el voto tradicional de lealtad, el voto independiente, que tienen a su vez diversos matices, y la abstención y el voto en blanco.

c. En los saberes y cultura cotidiana

Para Amilcar Cabral, la cultura constituye el elemento más esencial de la historia de un pueblo "la cultura es, quizás, el producto de su historia tanto como la flor es el producto de una planta", pero la pregunta es ¿la cultura es "solo" el producto de la historia o es también un motor de la misma?

Los procesos sociales que desarrollan vínculos más estrechos con la vida cotidiana, la memoria histórica y las tradiciones culturales, adquieren mayor profundidad y se arraigan con más fuerza que aquellos procesos donde lo político aparece desligado del contexto vital.

Muchos intelectuales, técnicos, educadores y comunicadores corren el riesgo de encerrarse en un círculo hermético, ajeno a las palpitaciones de la vida. Llegan hasta posesionarse de un cierto iluminismo a partir del cual piensan que solo ellos poseen el pensamiento, la cultura, y que eventualmente la donan a los –según ellos– no la poseen, ni la producen ni la crean. Muchas veces hasta hablan lenguajes cifrados, codificados, solo inteligibles entre un pequeño grupo. Eso los lleva a olvidar que el trabajo intelectual supone un medio para "organizar al mundo, para hacerlo inteligible y [que] nos permite entrar en interacción con él"[13] y la importancia vital de la cotidianidad: "¿Cómo definir la vida cotidiana? Nos rodea y nos cerca. Es la vida cotidiana,

13 Todorov, T., *Literatura y significación*. Planeta, Madrid, 1971.

un sector privilegiado de la práctica, donde las necesidades se convierten en deseos[14].

En el fondo muchas veces lo que impera es una concepción asimétrica de las capacidades humanas, que nos conduce al desconocimiento de cómo el pueblo produce y hace circular su saber, las formas cómo la gente crea, recrea y recontracrea, las maneras como se inventa y reinventa la realidad y los espacios comunicativos insertos en ella.

Por ejemplo, en una investigación realizada en un barrio en Colombia se localizó que los moradores priorizaban como lugares de intercambio y de aprendizaje a la familia, la cantina o bodega, la gallada y las conversaciones de amigos, colocando en último lugar a las organizaciones comunitarias y el sistema educativo formal (escuelas, colegios, etc.). Los espacios se situaban en el tiempo libre, que es en este momento el terreno en disputa de los medios de comunicación y las ofertas de entretenimiento.

La gente vive pues dimensiones culturales contradictorias. Una de ellas es la **cultura del pueblo** como conjunto abigarrado de todas las expresiones culturales existentes que se agitan en el medio popular. Es una cultura inorgánica, múltiple, dispersa, yuxtapuesta y parcializada, producto del carácter subalterno de los sectores populares. Es asistemática pues el pueblo no posee la hegemonía política, económica, cultural, que conduzca en este momento a una auténtica cultura popular nacional. Por el contrario, la hegemonía de la sociedad está en manos de los sectores que son al mismo tiempo imitadores de la industria cultural del primer mundo. Estos sectores llegan incluso a traspasar los productos de consumo elitista a la cultura del pueblo, que incorpora modas, música, comidas, costumbres y objetos.

La cultura del pueblo es ambigua políticamente, pues en ellas subyacen simultánea y combinadamente, posiciones conservadoras y progresistas. Se mezclan mensajes de las élites dominantes con las sedimentaciones culturales, propias del

14 Lefebvre, H., *Lógica formal y lógica dialéctica*. Siglo XXI, México, 1985.

pueblo, pero de manera acrítica y muchas veces funcional al orden establecido. Esta ambigüedad se muestra en concepciones compartidas en toda la sociedad, como el machismo, el racismo, el autoritarismo, las fugas religiosas y la politiquería. La cultura del pueblo está en constante cambio y transformación. Es una cultura contradictoria, pero viva. Muchas veces se piensa que la cultura del pueblo es solo rural, pues la ciudad no posee capacidad de expresarse culturalmente por su heterogeneidad. No es así. La ciudad, y sobre todo los barrios populares, postulan una expresión simbólica y de significados muy variados. Otra afirmación común es ver la cultura del pueblo solo como fenómeno colectivo, sin advertir que en ella existe la disyunción, la creación individual que pone el sello personal en el accionar masivo.

La cultura del pueblo es sincrética, en su dinámica viva suma y sintetiza muchos aportes y construye muchas veces nuevas expresiones a partir de estas síntesis. Los campesinos de Panamá fabrican en la actualidad sus vestimentas con hilos y telas importadas, pero eso no le quita fuerza o autenticidad a su expresión cultural. En el culto de Shangó en la isla de Trinidad, son veneradas 63 deidades o *powers*, entre las cuales, la mitad parecen de origen africanos, 19 surgen de la religión católica, 3 de religiones amerindias y otras 3 de las religiones hindú y china; además, en sus ritos hay influencia baptista y de brujería europea. De esta mezcla surge una religión típica caribeña.

La crisis actual provoca que la cultura del pueblo esté más profundamente atravesada por la cultura de la sobrevivencia, definida como el conjunto de actividades que el pueblo debe desarrollar para asegurar su reproducción social. Se impone pues, la prevalencia de más horas de trabajo para obtener lo indispensable, la informalización de la vida, la participación de los miembros de la familia en las gestiones de sobrevivencia. La solidaridad –redes de ayuda mutua– y la competencia para captar las escasas oportunidades que se alternan y conviven en un equilibrio difícil y contradictorio. Todo esto conduce a las fugas religiosas, el pragmatismo político y diversas formas de sobrevivencia ligada a la violencia en una parte de la población.

En esta sopa de muchos ingredientes diversos se desarrolla también la revalorización o recuperación del seno de la cultura del pueblo, de los contenidos transformadores y de afirmación que contribuyen a la construcción de identidad.

- La dimensión afirmativa de la cultura popular radica en la existencia de formas y códigos populares que afirman por su sola presencia el sentido de identidad colectiva. Tal es la artesanía popular, creencias, producción literaria o musical, vestidos, hábitos alimenticios, comportamientos, lenguajes, etc. El hecho de hablar las lenguas nacionales, manejar un conjunto de hábitos y costumbres que definen a los habitantes de una etnia, región o país, expresa esta dimensión.
- La dimensión transformadora levanta un inventario de formas y códigos potenciales transformadores. Se muestran las injusticias pasadas y presentes. Se escuchan quejas y deseos de cambios. Se evidencian el machismo y el maltrato. Se rescatan elementos educativos de cambio. Ejemplo, grupos activos kunas favorecen el rescate por parte de los sailas de cantos tradicionales que dignifican el rol de la mujer, coadyuvando así desde dentro de la misma cultura los elementos transformadores de situaciones de subordinación femenina.

La revalorización de la memoria histórica es pues, un elemento fundamental de la identidad. La identidad está ligada a la capacidad de decisión sobre la sociedad, los recursos humanos y materiales, sobre lo que hemos sido, somos y queremos ser.

> El subdesarrollo ha significado no solo pobreza sino, lo que para muchos es más importante todavía, una perdida de identidad y de capacidades que impide la puesta en marcha de un proceso endógeno de desarrollo, que podemos traducirlo como un proceso basado en la tranquila aceptación y uso corriente (e inconsciente) de la propia cultura[15].

15 Iguiñez, Xavier, *Hacia una alternativa de desarrollo*. Fondad, Lima, Perú, 1991, pág. 12.

d. Redes sociales /asociatividad/movimientos sociales de la sociedad civil

Un principio de física afirma que la materia bajo presión cambia de estado pero los organismos se organizan. La crisis y los desafíos generan también capacidad organizativa expresada en diversos niveles, matices y grados de incidencia. Una sociedad civil poderosa y diversa, organizada en diferentes modos y sectores, infunde profundidad y permanencia a la democracia. Pero la sociedad civil también sufre de bajos niveles organizativos y atomización. No todos tienen los mismos intereses, ni igual poder, es más, es arena de contradicciones entre aspiraciones, necesidades, intereses, sectores y grupos. Es un lugar de encuentro entre lo privado y lo público, una esfera de relaciones sociales y sus conflictos. Sociedad civil no es un concepto "atrapa todo", ni puede ni debe mitificarse. Las relaciones entre sociedad civil y la sociedad política han estado marcadas casi siempre por el signo de la confrontación o de la subordinación de los primeros a los segundos, y pocas veces por relaciones de inclusión y participación.

La ciudadanía no organizada, o de capital social de bajo perfil, posee mayor invisibilidad. La mayor visibilidad está en los movimientos sociales que giran en torno a ideas fuerza, como el territorio, la vecindad, la ciudad, entorno físico, la salud, la identidad sexual, la herencia,la integridad, la identidad cultural, étnica, lingüística y nacional, y se apoyan en valores tales como la autonomía y la identidad, y sus correlatos organizativos como la descentralización, el autogobierno y la autodependencia. Al promover la participación los movimientos sociales abren cauces que generan espacios de aceptación de la diversidad, pues asumen pluralidad de intereses legítimos y contrapuestos, renunciándo al monopolio del poder político.

La dinámica ciudadana busca abrir camino hacia crear nuevos espacios públicos que no son necesariamente estatales. Lo público es entonces, el espacio que puede asegurar la partici-

pación y presencia sustantiva de los actores sociales y políticos frente al orden estatal y privado.

El propósito ciudadano es articular el buen funcionamiento de la democracia representativa con el crecimiento de la democracia participativa. Para ello, la existencia de una sociedad civil crecientemente fuerte debe estar relacionada con un sistema político autónomo, competitivo, con partidos políticos democratizados, íntegros, permeables a las necesidades y aspiraciones de la población.

Un momento clave es el de las redes sumergidas propias de los movimientos sociales.

> Cuando un movimiento social emerge y desarrolla acciones colectivas, lo hace también en nombre de los códigos culturales y éticos que fue construyendo a través de una acción semi oculta, menos ruidosa y difícil de medir. Las redes sumergidas se construyen en la trama de la solidaridad de los grupos y de los movimientos, mediante procesos que fortalecen búsquedas personales y desarrollo de las necesidades comunicativas y afectivas de los participantes en dichas redes. Se trata de organizaciones auto reflexivas, donde se verifica la creación de bienes simbólico-culturales, y donde los actores invierten cultural y éticamente, creando formas que prefiguran las metas que se persiguen; de allí el carácter profético de ciertas redes y movimientos[16].

La articulación –local, nacional, regional, internacional– es fundamental para lograr resonancia, y capacidad de cambio.

3. Hacia una mayor y mejor participacion política

a. Empoderamiento ciudadano

Se trata de poder generar procesos de incidencia ciudadana en el crecimiento de una conciencia pública, a través de procesos educativos y comunicativos transformadores; de la necesidad de una reforma política profunda y una ciudadanía activa, consciente, con capacidad de incidencia y movilización.

---

16 Rebellato, José Luis, *La acción social y los valores...* pág. 18.

Además, es importante generar procesos de movilización cívica y ciudadana, auditoría social y control ciudadano. La auditoría social[17] es un derecho ciudadano que permite a la ciudadanía pedir cuentas sobre el desarrollo de un proyecto, de un programa gubernamental o de cualquier inversión a acción pública, es decir, la auditoría social ayuda a velar por el buen desempeño de las funcionarias o funcionarios públicos que brindan sus servicios a las comunidades. También es una de las formas de participación que permite desarrollar procesos de empoderamiento ciudadano, que ayuda al seguimiento e impulso de la buena gestión de los gobiernos mediante la evaluación objetiva del impacto de las inversiones y políticas publicas en la calidad de vida de las personas y sus comunidades. Sirve como insumo para evaluar las actividades y decisiones de las autoridades locales y nacionales.

Por ejemplo, las auditorías deben complementarse con un diagnóstico de vulnerabilidad a la corrupción que permita establecer un sistema de integridad que no sólo castigue, sino que prevenga el flagelo. Pero eso, al mismo tiempo la comunidad debe expresar de abajo para arriba su propuesta de valores para superar los antivalores existentes. Por ello es fundamental involucrar a la población en el proceso y en la lucha por contrarrestar los sistemas corruptos. Si se los consulta y toma en cuenta, los ciudadanos son buenas fuentes para ubicar dónde ocurre y cómo combatir la corrupción.

La mayoría de la población siente que sus derechos ciudadanos son de segunda clase, y gran parte se siente discriminada. La percepción de las poblaciones, especialmente las rurales e indígenas, es que los servicios públicos no se prestan de la forma rápida, accesible y de calidad que cualquier ciudadano se merece. Existe una real preocupación por los diversos actores involucrados (organismos de desarrollo, gobiernos y comunidades), por el poco impacto de las inversiones sociales que se hacen en las áreas rurales y en especial en las comarcas

17 Arce, Mariela, *Protegiendo nuestra comarca Ngobe Bugle. La auditoría social como forma de participación ciudadana*. CEASPA, Panamá, 2008.

indígenas. La auditoría social tiene que garantizar tener esta autonomía. Las personas que hacen auditoría social son servidores comunitarios que casi siempre han estado ayudando a su gente. Ellas no reciben pago o un salario por esta labor social. Su pago es sentir que está cumpliendo con velar por su comunidad, defender sus derechos e intereses como comarca.

Para que la auditoría social contribuya al Buen Gobierno se necesita voluntad política de los gobiernos de reconocer la participación ciudadana como un derecho y un ingrediente indispensable para el trabajo del sector público transparente y eficiente. Las entidades públicas no tienen los recursos para dar seguimiento y supervisar la labor de sus funcionarios en campo, menos en áreas rurales apartadas como las comarcas indígenas. En este sentido, los gobiernos necesitan de los ojos, oídos y bocas de la comunidad para combatir la corrupción.

Por otro lado, de nada sirve que los gobiernos reconozcan el derecho de participar si no existe la voluntad política de la ciudadanía de ejercer este derecho ciudadano. Por ello se trata de romper la cultura del miedo y el lamento para avanzar hacia la cultura de la protesta con propuesta; utilizar las leyes que permiten defender los derechos ciudadanos y aportar soluciones a las autoridades electas democráticamente. Los procesos de auditoría social deben ser acompañados de espacios de formación, adquisición de habilidades técnicas y de acceso a la información pública, que permitan la transparencia. Por ello, en las auditorías sociales es vital mantener autonomía en relación a intereses particulares, sean económicos o políticos. También lo es desarrollar la capacidad de mediación y resolución pacífica de conflictos por parte de las auditoras y auditores sociales, y esto solo se puede lograr cuando estas personas tienen una trayectoria de integridad, seriedad y respeto en la comunidad.

b. Construcción de politicas públicas

En cuento a la construcción participativa y transparente de políticas públicas y de una sociedad democrática, es necesario reafirmar que lo público no es sinónimo de gobierno, sino también

de ciudadanía. No reconocerlo es negar la base de la democracia que reconoce los marcos jurídicos, que es el pueblo –la ciudadanía– el origen, fuente y referencia sustantiva del poder.

Existe una concepción "desde arriba" de las políticas públicas, que connota un origen estrictamente institucional de la acción orientada a problemas públicos. Se privilegia ahí el trabajo de los expertos y los decidores. La política pública parece nacer del desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias dirigidas unidireccionalmente al consumo pasivo de una sociedad pasiva o solo receptora.

Un tema central en las políticas públicas es el papel determinante que tienen los actores en todo el proceso de su formulación e implementación, pues tradicionalmente ha prevalecido la idea de que el problema consiste en formular la política "correcta", para luego convocar a los distintos actores que estarían esperando conocerla para poner en marcha su ejecución.

Esta idea refleja una visión muy limitada sobre el papel de los actores en la gestión de las políticas públicas. Lejos de ser pasivos receptores de las decisiones políticas o simples entidades ejecutoras de las mismas, los actores son portadores de intereses desde los que interpretan activamente el "deber ser" formulado por la política. En algunos casos pueden, inclusive, no estar de acuerdo con ésta, o carecer de las condiciones o de los recursos que exige la implementación de las rutas de acción planteadas.

El olvido del papel que tienen los actores y la racionalidad económica ha llevado a diseñar políticas en abstracto, como si se tratara solamente de un desafío técnico o de un ejercicio intelectual. El desafío no es entonces sólo formular las políticas correctas sino incorporar los actores al proceso de formulación y ejecución de políticas.

Una de estas políticas se centra en el fortalecimiento de las reformas electorales, que son indispensables para la continuación del esfuerzo de consolidación democrática. Los partidos políticos deben profundizar sus relaciones con la sociedad, restaurar su capacidad de representación e intermediación de intereses, abrir la participación real de la sociedad civil en estos menesteres.

La invitación que nos plantea esta perspectiva es doble. Por una parte, involucrar a los actores en los diferentes momentos de configuración de la política, y por otra, algo que es más importante aún, concebir su gestión como un proceso de aprendizaje social continuo, en el que la alternativa correcta deberá construirse y reconstruirse a partir del diálogo entre los distintos actores, con sus distintas representaciones, intereses y capacidades. Esto supone superar el institucionalismo tradicional a favor de una perspectiva de interdependencia entre instituciones, actores y agentes sociales y políticas que mantienen una relativa autonomía.

Las políticas públicas, por lo tanto, son construcciones sociales concretas, que están orientadas a problemas que definen públicos concretos, los cuales son reconocidos y ordenados en el curso de trayectorias del conflicto o de la cooperación entre variados actores, hasta alcanzar los puntos de decisión dispuestos en la institucionalidad pública.

En la medida que la población sea más sujeto que objeto, las decisiones colectivas podrán ser mas incluyentes y acertadas, lo que es un logro frente a la idea de élites iluminadas como la única garantía de la democracia. La participación ciudadana en políticas públicas puede definirse principalmente como toda actividad de los ciudadanos dirigidos a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales.

Se trata de cultivar una ciudadanía formada, crítica y madura, que comprenda y asuma que todos y todas son sujetos de derechos y obligaciones. Para los gobiernos, muchas veces, la participación se reduce a involucrar a la gente en la ejecución de políticas definidas desde arriba, obstruyendo la posibilidad de participación en diversos grados, incluso el decisional. En

cambio, para los movimientos ciudadanos la búsqueda de participación real es una de sus principales reinvindicaciones.

Cualquier sistema que no sea sosteniblemente fundamentado en un modelo participativo y transparente, se convierte en un esquema autoritario o sociedad de dominación que pervierte los objetivos enunciados por muy bellamente expresados que estén. Es innegable la necesidad de estrechar o anular la brecha entre el quehacer público y la ciudadanía. Sólo en la medida en que el ciudadano se considere parte del ciclo de políticas públicas tendrá la iniciativa de ser actor y fiscalizador.

c. Propuestas participativas

La participación debe estar íntimamente ligada al acceso a la toma de decisiones tomando en cuenta la voluntad de los sujetos, pues se trata de caminar responsablemente hacia la meta de que éstos se conviertan en protagonistas de sus vidas. El Estado necesita ser transformado con espacios de más vigencia de la sociedad civil, reivindicando la presencia de los sujetos en los diversos niveles de consulta, discusión, tomas de decisiones con respecto a estrategias, planes y proyectos. Cada nivel de la participación da lugar a resultados de más legitimidad y efectividad en las acciones, entendiendo este cuadro como proceso gradual y combinado:

Niveles y resultados de la participación[18]

	Información	Consulta	Concertación
Resultados	Dar a conocer	Tomar conocimiento	Acordar decisiones
Relaciones entre Actores	Unilateral	Cooperación	Igualdad entre partes
Legitimidad decisión pública	Mínimo	Regular	Máximo

El propósito ciudadano es articular el buen funcionamiento de la democracia representativa con el crecimiento de la democracia

18 Thévoz, Laurent, *Procesos de concertación para la gestión pública*. Acuario, Centro Félix Varela, La Habana, 2002.

participativa. Para ello, la existencia de una sociedad civil crecientemente fuerte debe estar relacionada con un sistema político autónomo competitivo con partidos políticos democratizados, íntegros, permeables a las necesidades y aspiraciones de la población. Esto es lo que sentaría las bases de la gobernabilidad democrática, a través de la capacidad del Estado para ejercer sus funciones ordinarias en un clima de continuidad; el desarrollo de instituciones públicas que satisfagan necesidades mínimas de la población y generen capacidad incluyente; la generación y perdurabilidad de consensos básicos sobre la legitimidad del sistema político.

El desarrollo de medios efectivos de rendición de cuentas basados en información disponible, y que supongan sanción potencial y revocación de mandato si es necesario, y el combate serio a la corrupción, son acciones indispensables de la consolidación de prácticas de buen gobierno en toda la región. Sin distingo del grado de desarrollo de los medios políticos institucionales, la falta de transparencia y la corrupción es factor de ingobernabilidad en todos los países.

En esta ciudadanía el sujeto democrático gesta la participación y se gesta en ella. La participación es clave pues está íntimamente ligada al acceso a la toma de decisiones, tomando en cuenta la voluntad de los sujetos. Es la voluntad de ser menos objeto y más sujeto. Esto se manifiesta a través del empoderamiento ciudadano en el ejercicio participativo democrático en todas las esferas de la vida en democracia. La participación es la antítesis del autoritarismo que pregona una direccionalidad preestablecida, o del populismo que plantea el consentimiento de la gente sobre la base del paternalismo; o la visión estrecha que pregona la participación individualista en un mercado concentrador de ingresos y excluyente de muchos grupos humanos. La participación es el pivote de la integralidad de la vida. Es crítica, acumulativa y germinal.

La participación requiere una triple credibilidad del Estado: que se lo considere democrático, honesto y eficiente. Es decir, representativo a todos los niveles, descentralizado y defensor

decidido de las libertades de la sociedad. Así entendido el espacio, la participación significa

> ...ganar control sobre la propia situación y el propio proyecto de vida mediante la intervención en decisiones que afecten el entorno vital en que dicha situación y proyecto se desenvuelven. Acceder a mejores y mayores bienes y/o servicios que la sociedad está en condiciones de suministrar, pero que algún mecanismo institucional o estructural no suministran. Aumentar el grado de autoestima, mediante más reconocimiento de derechos, necesidades y capacidades propias[19].

Desarrollar la vocación de poder a través del ejercicio participatorio democrático; incrementar la participación en todas las esferas de la vida.

Solo con una propuesta participativa, reflexiva, ética, democrática, es posible lograr los objetivos de una nueva conceptualización preventiva frente a la corrupción, que logre involucrar activamente a la ciudadanía en esta la lucha compartida. Se trata de lograr incidir, tanto "hacia arriba" (gobierno, políticas públicas), como –y sobre todo– "hacia abajo" (la ciudadanía). Es urgente lograr la profundización de la democracia, pues ella, al ser relativamente nueva e imperfecta, está en los hechos, huérfana de metodologías y enfoques verdaderamente democráticos. La lucha contra la corrupción, desde este nuevo enfoque, es en verdad una tarea estratégica para la sobrevivencia de la democracia.

En esta perspectiva lo comunicativo es esencial, pues por una parte es importante reconocer e incorporar el rol de los medios de comunicación, contrarrestando las posibles complicidades entre medios y actos de corrupción. Los medios deben abordar la toma de conciencia de la población, al tiempo que resaltan el impacto e incidencia positiva de las acciones contra la corrupción, y denuncian con firmeza los actos de corrupción y sus responsables. Por otra parte, debe fortalecerse el rol del receptor a través de iniciativas como la introducción de la

19 Hopenhayn, Martín, "La participación y sus motivos", en: *Revista Acción Crítica*, no. 24. Centro Latinoamericano de Trabajo Social/Asociación Latinoamericana de Trabajo Social, Lima, Perú, 1988.

metodología de la lectura crítica de los medios de comunicación en centros educativos y asociaciones juveniles, como forma de lidiar con los valores y antivalores presentes en los medios, además de crear defensorías del lector, del televidente, del radioescucha y del internauta en los medios de comunicación.

La educación y la comunicación a través de metodologías y pedagogías tradicionales, trabajan considerando a los educandos como meros objetos, receptores pasivos de los contenidos o mensajes existentes, que han sido diseñados y decididos por quienes asumen la responsabilidad de educar o comunicar. Partiendo de las experiencias educativas y comunicativas ya existentes, debemos avanzar en el diseño de una estrategia de educación y comunicación común que nos permita incidir con mayor impacto en el país. Para ello, debemos basarnos en las propuestas de la educación y comunicación popular, ampliamente desarrolladas en la región.

La metodología participativa y experiencial considera el saber del alumno y la alumna e incorpora la práctica de hábitos de comportamientos democráticos tales como el respeto, la escucha, el diálogo, la tolerancia, la libre expresión y el consenso. La participación y colaboración de los padres y las madres en los procesos educativos se hace realidad a través de los proyectos educativos comunitarios y de las distintas actividades que propone la escuela para integrarse a la comunidad. Es importante identificar la educación ciudadana en valores y derechos humanos, como una oportunidad para las innovaciones educativas.

La educación popular es un proceso sistemático e intencionado de comprensión de la vida para transformarla conscientemente en base a la capacidad de organizarse en el marco de los necesarios cambios de sociedades y democracias. Es un conjunto de acciones articuladas sistemática y procesualmente, con el fin de comprender colectivamente la vida, para transformarla asociativamente. Es una propuesta política, ética, pedagógica y epistemológica que propone una metodología transformadora, que es válida no sólo para los hechos educativos, sino para el

proceso integral de transformación. En ella prevalece el sentido de proceso de mediano y largo plazo que permite superar la visión inmediatista y parcializada del fenómeno. Así pues, lo inmediato debe abordarse con visión y racionalidad estratégica. Una visión holística y compleja de la realidad debe superar los enfoques parcializados, funcionalistas y profesionalizantes que suelen sustentar las propuestas tradicionales. Por tanto, la interdisciplinaridad, o mejor dicho, la transdisciplinaridad, debe ser el enfoque a considerar en las nuevas propuestas. También es de gran importancia y utilidad el sistematizar las experiencias. Esta es la mejor forma de aprehender de las propias prácticas, crear conocimientos y compartir experiencias. Es importante profundizar en la reflexión teórica y conceptual sobre el tema, y ampliar y socializar dichas reflexiones a cada vez más actores sociales.

En esta perspectiva la educación popular no es sinónimo de "educación no formal" o "educación de adultos" o "educación participativa", sino que las trasciende, puesto que por su planteamiento metodológico puede generar propuestas en diversas esferas, por ejemplo, la educación formal, la educación cívica política, las estrategias de comunicación, o la alfabetización de adultos y la etnoeducación. La educación popular ha generado y aportado experiencias significativas de participación tanto en los espacios pedagógicos, comunicacionales, como en procesos de participación ciudadana a nivel local, nacional e internacional.

La educación popular es un modelo de enseñanza-aprendizaje sobre la base de la producción y apropiación colectiva del conocimiento. Se trata de potencializar la capacidad del participante o el receptor, para participar en la producción colectiva del conocimiento o de la comunicación, a apropiarse críticamente del conocimiento universal acumulado en lugar de sólo recibirlo o transmitirlo unidireccionalmente. Se propician condiciones para la creación y producción de un nuevo conocimiento sin caer en el elitismo que niega que la gente sea productora de conocimiento, o el basismo que abjura del conocimiento universal acumulado. En este proceso, el punto de partida y de llegada es la práctica,

constituyendo la teoría producida o acumulando el momento de profundización que permita a la práctica existente dar el salto de calidad hacia una práctica mejorada o una nueva práctica en un proceso siempre ascendente.

En este proceso se advierten tres dimensiones: la dimensión del descubrir, reconocer, es decir lo investigativo, la recuperación y la revalorización. La dimensión del crear, apropiarse, es decir lo pedagógico. La dimensión del compartir, explicitar es decir lo comunicativo.

La educación popular se mueve entre el polo de conocer y el polo de transformar. No existe la posibilidad de conocer si no se transforma y viceversa. Son dos caras de la misma moneda, el ying y el yang, que nos señala que no es posible realizar el hecho pedagógico de conocer para que después venga la transformación. Por el contrario, conocemos transformando y transformamos conociendo. El acto de conocer no puede tener su fin en sí mismo, en el conocimiento *per se*. Se conoce en función de y en la relación con el transformar, lo que le da sentido al conocer. La evaluación real de la actividad educativa no se mide en base a la apropiación de conceptos, sino a la capacidad de provocar una práctica mejorada o con mayor capacidad de transformar en el sentido correcto.

Lo importante es la integralidad y sobre todo el saldo en términos de la práctica transformadora. Las tres dimensiones son determinadas por el polo principal de transformar, pero de acuerdo a ritmos y procesos. Las tres dimensiones no pueden reducirse a lo puramente instrumental, aunque este aspecto cuenta, debe propugnar hacia lo profundo, dinámico y continuo. Todo el proceso supone tomar nota de las tensiones entre lo micro y lo macro, entre el partir y el llegar, entre el viejo y el nuevo conocimiento, entre lo personal y lo colectivo, entre lo subjetivo y lo objetivo, entre proyecto y proceso, entre eficiencia y eficacia, entre ciencia y conciencia, entre saber y sabor, entre calidad y claridad.

La educación popular relaciona los objetivos con una pedagogía participativa y crítica, y una didáctica adecuada; para ello necesita llaves, herramientas eficaces (técnicas) para implementar todo el proceso. Pero estas técnicas, los métodos, los objetivos, la concepción, son coherentes en el marco de la metodología y la concepción que se maneja. Esta propuesta educativa no puede tomar en cuenta una parte de la vida de la gente, sino que aunque haga sus énfasis de acuerdo a la intencionalidad que se busque desarrollar, debe concebir la vida humana como una unidad articulada. Es necesario por ello incluir y tener presente lo subjetivo, los valores, el claroscuro de la cotidianidad de la vida. Se trata de buscar la coherencia entre las diversas dimensiones buscando la conformación de un sujeto más integral y con capacidad de transformación en las diversas facetas de su vida.

La educación popular propone el empoderamiento los de ciudadanos y sus organizaciones, por la vía de propiciar formas de ejercicio de la incidencia democrática más innovadoras. La expansión de la capacidad de propuesta requiere del desarrollo de capacidades de agregación de intereses y de capacidades técnicas para la presentación de opciones ante las iniciativas gubernamentales. Estas metodologías de educación y comunicación permiten efectivamente la participación y el involucramiento de los sectores sociales y de la ciudadanía en general, en la lucha común contra la corrupción y por la transparencia y la rendición de cuentas.

Otras referencias bibliográficas

Echegollen Guzmán, Alfredo, “Cultura e imaginarios políticos en América Latina”, en: *Revista Metapolítica*, México, 1997.

Flisfisch, A., “Notas acerca de la idea del reforzamiento del Estado”, en: *Revista Crítica y Utopía*, Buenos Aires, 1982.

Lechner, Norberto, *Los patios interiores de la democracia*. FCE, Santiago de Chile, 1990.

Leis, Raúl, "Democracia y cultura política en Panamá", en: *El Sentir Democrático*. Procesos, San José, 1998.

Leis, Raúl y Carlos Núñez, *Apuntes. Desafíos sobre la tarea de la anticorrupción en Meso América. Sistematización de un debate*. Soros, Panamá, 2005.

Lipset, Seymour M., *El hombre político*. EUDEBA, Buenos Aires, 1960.

Max Neef, Mafred, "Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro", en: *Economía de solidaridad y cosmovisión indígena*. Abya Yala, Quito, 1993.

Núñez, Carlos, *La revolución ética*. IMDEC, Guadalajara, México, 2003.

Saltos Galarza, Napoleón, *Metodología para la auditoria ética de casos*. Tegucigalpa, noviembre de 1999.

Sánchez U., Adolfo, *Filosofía de la práctica*. Editorial Grijalbo, México, 1980.

Torres Rivas, Edelberto, *La democracia y la metáfora del buen gobierno*. San José, 2000.

Valor de la educación para una democracia inclusiva*

*Mayra Falck***

Hoy quisiera abordar el tema de la educación desde perspectivas que hemos discutido, hablando primero del contexto nacional, de cómo se construyen sociedades de aprendizaje y del conocimiento, cómo se construyen procesos educativos que contribuyen a la democracia y finalmente, de cómo se correlacionan la democracia, la participación plena, la educación y las políticas públicas. Primero voy a hacer un preámbulo de temas clave que se han discutido en estos días, para luego pasar a escuchar un cuento. Creo que todos ustedes tienen un niño o una niña adentro y siempre es bueno escuchar cuentos para aprender, es otra forma de aprender que hemos descuidado con las tecnologías, que nos ayudan muy poco a entender esos mensajes que la tradición oral fue construyendo a lo largo del tiempo.

Voy a comenzar con los temas discutidos ayer, que plantearon cambios de paradigmas. Se habló de la igualdad de oportunidades, de la equidad, de la inclusión, de temas que no se planteaban hace 40 años. Los paradigmas han cambiado; Thomas Kuhn ha aportado mucho en eso diciendo que en el conocimiento se salta, que en el conocimiento no se va en una línea recta. Y yo creo que aquí, en estos dos días, se ha dado un cambio de paradigma.

El otro tema es que es poco lo que se aprende para el cambio. El cambio es uno de los elementos más difíciles de lograr y sostener en el ser humano. Cuando uno cambia cualquier enfoque lo puede hacer por decreto, eso es fácil. Los legisladores

---

* Macroeconomista con especialización en políticas de desarrollo. Actualmente es profesora e investigadora de la Escuela Agrícola Panamericana (El Zamorano).

y quienes trabajan en esa área saben que emitir un decreto no es una cuestión tan complicada. El problema es sostener el cambio que se deriva de ese decreto. Y ahí la educación ha aportado muy poco para la construcción de conocimiento colectivo que ayude a aprender para el cambio. Es decir, aceptar que los cambios son positivos, aceptar que las críticas son positivas.

Ayer también se habló de algo que para mí no fue novedoso pero sí sumamente interesante. Se trata de los planteamientos que se nos hicieron sobre democracia participativa y sobre experiencia cívica. Creo que uno de los elementos centrales de la educación es que debe incluir experiencia cívica y ésta no es solamente aprender el himno nacional y aprender el significado de los símbolos patrios; significa aprender a convivir en sociedad, a vivir y ejercer la democracia y a ayudar a nuestras familias a salir adelante.

También tenemos un problema serio en la educación y es que yo puedo transmitir lo que quiera aquí pero en el imaginario individual de cada quien esa información se procesa de manera distinta, decanta la información que recibe de acuerdo a lo que quiere procesar. Entonces, necesitamos que los mensajes de los educadores sean claros y eficaces; sobre todo claros, porque si no lo son, el imaginario individual se pierde porque comienza a dudar y se pregunta ¿qué me está diciendo esto? Y aquí vuelvo al tema de la ética del elegido sobre el que se discutió ayer. Si el imaginario en la democracia es el elegido, el elegido tiene que tener el ejemplo ético para educar con el ejemplo. Tenemos en esto un conflicto grande todavía, un camino largo por recorrer en América Latina. El elegido tiene que tener comportamiento ético porque también está enseñando. El elegido no es la persona que elije y ejerce el poder; tiene la obligación de enseñar con el ejemplo la práctica ciudadana de la democracia apropiada.

Por otro lado, existe una tensión creativa en la enseñanza, que es muy buena y ahora se ha profundizado mucho más. Los estudiantes nos pueden cuestionar. En el pasado cuando mi abuela dio clases, los que se sentaban al frente no sabían y la que se paraba al frente enseñaba. Hoy por hoy, los procesos

interactivos hacen que los aprendices logren un proceso de enseñanza-aprendizaje interactivo. En la nueva economía del conocimiento, hacia la cual estamos avanzando muchos de nosotros en nuestros países, la sabiduría ha comenzado a contar. Hace más o menos 25 años el tema de una encuesta que desarrolló la CEPAL decía que en América Latina se premiaba más un listo que un preparado. Es decir, aquel que sabía saltarse la tranca, aquel que sabía hacer las cosas por debajo de la mesa, ese era un ciudadano mucho más eficiente para la sociedad que aquel que tenía sabiduría y la podía entregar. En ese proceso todas las personas con experiencia y sabiduría de la tercera edad fueron perdiendo legitimidad a lo largo del tiempo. Hoy por hoy, el tema de la sabiduría está comenzado a retomar fuerzas. Además, es importante decir que los procesos de enseñanza-aprendizaje no se dan solo en el aula, se dan en cualquier lugar, y en la política y en la democracia podemos aprender mucho de nuestros enemigos. Normalmente los criticamos pero no nos damos cuenta que posiblemente a lo largo de la vida podemos encontrar que esos enemigos pueden ser grandes maestros. El cuento que vamos a abordar el día de hoy se llama *El temido enemigo* y busca que reflexionemos sobre cómo aprender del enemigo y cómo aprender del sabio.

El temido enemigo

Había una vez en un reino muy lejano y perdido un rey al que le gustaba mucho sentirse poderoso. Su deseo de poder no se satisfacía solo con palabras, él necesitaba además que todos lo admiraran por ser poderoso. Así como a la madrastra de Blanca Nieves no le alcanzaba con verse bella, también él necesitaba mirarse en un espejo que le dijera lo poderoso que era. Él no tenía espejos mágicos, pero contaba con muchos cortesanos y sirvientes a su alrededor a quienes preguntarle si él era el más poderoso del reino. Invariablemente todos le decían lo mismo: –Alteza, eres muy poderoso pero tú sabes que el mago tiene un poder que nadie posee. Él conoce el futuro.

En aquel tiempo, alquimistas, filósofos, pensadores, religiosos y místicos eran llamados genéricamente magos. El rey estaba muy celoso del mago del reino pues aquel no solo tenía fama de ser un hombre bueno y generoso sino que además el pueblo entero lo amaba, lo admiraba y festejaba que él existiera y viviera allí. No decían lo mismo del rey, quizás porque necesitaba demostrar que él era quien mandaba, el rey no era justo, ni ecuánime y mucho menos bondadoso.

Un día, cansado de que la gente le contara lo poderoso y querido que era el mago, o motivado por esa mezcla de celos y temores que genera la envidia, el rey urdió un plan. Organizaría una gran fiesta a la cual invitaría al mago y después de la cena pediría la atención de todos, llamaría al mago al centro del salón y delante de los cortesanos le preguntaría si era cierto que sabía leer el futuro. El invitado tendría dos posibilidades; decir que no, defraudando así la admiración de los demás, o decir que si, confirmando el motivo de su fama. El rey estaba seguro de que escogería la segunda posibilidad. Entonces, le pediría que le dijera la fecha en la que el mago del reino iba a morir. Este daría una respuesta, un día cualquiera, no importaba cual. En ese mismo momento planeaba el rey sacar su espada y matarlo. Conseguiría con esto dos cosas de un solo golpe. La primera, deshacerse de su enemigo para siempre, la segunda, demostrar que el mago no había podido adelantarse al futuro ya que se había equivocado en su predicción. Se acabarían, en una sola noche el mago y el mito de sus poderes.

Los preparativos se iniciaron enseguida y muy pronto el día del festejo llegó. Después de la gran cena, el rey hizo pasar al mago al centro y ante el silencio de todos le preguntó: –¿Es cierto que puedes leer el futuro? –Un poco, dijo el mago. –Y puedes leer tu propio futuro, preguntó el rey. –Un poco, dijo el mago. –Entonces quiero que me des una prueba, dijo el rey. ¿Qué día morirás? ¿Cuál es la fecha de tu muerte? El mago se sonrió, lo miró a los ojos y no contestó. –¿Qué pasa mago?, dijo el rey sonriente, ¿no lo sabes? ¿no es cierto que puedes ver el futuro? –No es eso, dijo el mago, pero lo que sé no me animo

a decírtelo. –¿Cómo que no te animas? dijo el rey, yo soy tu soberano y te ordeno que me lo digas. Debes darte cuenta de que es muy importante para el reino saber cuándo perderemos a sus personajes más eminentes. Contéstame pues, ¿cuándo morirá el mago del reino?

Luego de un intenso silencio el mago lo miró y dijo: –No puedo precisarte la fecha, pero sé que el mago morirá exactamente un día antes que el rey. Durante unos instantes el tiempo se congeló, un murmullo corrió por entre los invitados. El rey siempre había dicho que no creía en los magos ni en las adivinaciones, pero lo cierto es que no se animó a matar al mago. Lentamente el soberano bajó los brazos y se quedó en silencio. Los pensamientos se agolpaban en su cabeza. Se dio cuenta de que se había equivocado. Su odio había sido el peor consejero.

–Alteza, te has puesto pálido, ¿qué te sucede?, preguntó el invitado. –Me siento mal, contestó el monarca. Voy a ir a mi cuarto. Te agradezco que hayas venido. Y con un gesto confuso giró en silencio encaminándose a sus habitaciones. El mago era astuto, había dado la única respuesta que evitaría su muerte. ¿Habría leído su mente? La predicción no podía ser cierta pero, ¿y si lo fuera? Estaba aturdido. Se le ocurrió que sería trágico que le pasara algo al mago camino a su casa. El rey volvió sobre sus pasos y dijo en vos alta: –Mago, eres famoso en el reino por tu sabiduría, te ruego que pases esta noche en el palacio. Debo consultarte por la mañana sobre unas decisiones reales. –Majestad, será un gran honor dijo el invitado con una reverencia.

El rey dio órdenes a sus guardias personales para que acompañaran al mago hasta las habitaciones de huéspedes en el palacio y para que custodiasen su puerta asegurándose de que nada pasara. Esa noche el soberano no pudo conciliar el sueño. Estuvo muy inquieto pensando qué pasaría si al mago le hubiera caído mal la comida, o si se hubiera hecho daño accidentalmente durante la noche o si simplemente le hubiera llegado su hora. Bien temprano en la mañana, el rey golpeó en las habitaciones

de su invitado. Él nunca en su vida había pensado en consultar ninguna de sus decisiones, pero esta vez en cuanto el mago lo recibió hizo la pregunta. Necesitaba una excusa y el mago, que era un sabio, le dio una respuesta correcta, creativa y justa. El rey casi sin escuchar la respuesta alabó a su huésped por su inteligencia y le pidió que se quedara un día más, supuestamente para consultarle otro asunto. Obviamente el rey solo quería asegurarse de que nada le pasara. El mago, que gozaba de la libertad que solo conquistan los iluminados, aceptó.

Desde entonces, todos los días por la mañana o por la tarde el rey iba hasta las habitaciones del mago para consultarlo y lo comprometía para una nueva consulta al día siguiente. No pasó mucho tiempo antes de que el rey se diera cuenta de que los consejos de su nuevo asesor eran siempre acertados y terminara casi sin notarlo teniéndolos en cuenta en cada una de las decisiones. Pasaron los meses y luego los años y como siempre, estar cerca del que sabe vuelve al que no sabe más sabio. Así fue. El rey poco a poco se fue volviendo más y más justo. Ya no era despótico ni autoritario. Dejó de necesitar sentirse poderoso y seguramente por ello, dejó de necesitar demostrar su poder. Empezó a aprender que la humildad también podía ser ventajosa. Empezó a reinar de manera más sabia y bondadosa y sucedió que su pueblo comenzó a quererlo como nunca lo había querido antes. El rey ya no iba a ver al mago investigando por su salud, iba realmente para aprender, para compartir una decisión o simplemente para charlar, porque el rey y el mago habían llegado a ser excelentes amigos.

Un día, a más de cuatro años de aquella cena y sin motivo, el rey recordó aquel plan que alguna vez urdió para matar a éste, su entonces más odiado enemigo, y se dio cuenta de que no podía seguir manteniendo este secreto sin sentirse un hipócrita. El rey tomó coraje y fue hasta la habitación del mago, golpeó la puerta y apenas entró le dijo: –Hermano, tengo algo para contarte que me oprime el pecho. –Dime, dijo el mago, alivia tu corazón. –Aquella noche cuando te invité a cenar y te pregunté sobre tu muerte, yo no quería en realidad saber sobre tu futuro,

planeaba matarte y frente a cualquier cosa que me dijeras, porque quería que tu muerte inesperada desmitificara para siempre tu fama de adivino. Te odiaba porque todos te amaban. Estoy tan avergonzado. Aquella noche no me animé a matarte y ahora que somos amigos y más que amigos, hermanos, me aterra pensar lo que hubiera perdido si lo hubiera hecho. El rey bajó la cabeza. –Hoy he sentido que no puedo seguir ocultándote mi infamia. Necesité decirte todo esto para que tú me perdones o me desprecies, pero sin ocultamientos.

El mago lo miró y le dijo. –Has tardado mucho tiempo en poder decirme esto, pero de todas maneras me alegra que lo hayas hecho porque esto es lo único que me permitirá decirte que ya lo sabía. Cuando me hiciste la pregunta y bajaste tu mano sobre el puño de tu espada, fue tan clara tu intención que no hacía falta ser adivino para darse cuenta de lo que pensabas hacer. El mago sonrió y puso su mano en el hombro del rey. –Como justo pago a tu sinceridad debo decirte que yo también te mentí. Te confieso hoy que inventé esa absurda historia de mi muerte antes de la tuya para darte una lección, una lección que recién hoy estás en condiciones de aprender, quizás la más importante cosa que yo te haya enseñado nunca. Vamos por el mundo odiando y rechazando aspectos de los otros y hasta de nosotros mismos que creemos despreciables, amenazantes o inútiles y sin embargo, si nos damos tiempo, terminaremos dándonos cuenta de lo mucho que nos costaría vivir sin aquellas cosas que en un momento rechazamos. Tu muerte, querido amigo, llegará justo el día de tu muerte y ni un minuto antes. Es importante que sepas que yo estoy viejo y que mi día seguramente se acerca. No hay ninguna razón para pensar que tu partida deba estar atada a la mía. Son nuestras vidas las que se han ligado y no nuestras muertes.

El rey y el mago se abrazaron y festejaron brindando por la confianza que cada uno sentía en esta relación que habían sabido construir juntos. Cuenta la leyenda que misteriosamente, esa misma noche el mago murió durante el sueño. El rey se enteró de la mala noticia a la mañana siguiente y se sintió desolado. No estaba angustiado por la idea de su propia muerte, había

aprendido del mago a desapegarse hasta de su permanencia en el mundo. Estaba triste, simplemente, por la muerte de su amigo. ¿Qué coincidencia extraña había hecho que el rey pudiera contarle esto al mago justo la noche anterior a su muerte? Tal vez de alguna manera desconocida, el mago había hecho que él pudiera decirle esto para quitarle su fantasía de morirse un día después, como último acto de amor, para librarlo de sus temores de otros tiempos.

Cuentan que el rey se levantó y que con sus propias manos cavó en el jardín bajo su ventana una tumba para su amigo el mago. Enterró allí su cuerpo y el resto del día se quedó al lado del montículo de tierra llorando, como se llora ante la pérdida de los seres más queridos y recién entrada la noche, el rey volvió a su habitación. Cuenta la leyenda que esa misma noche, veinticuatro horas después de la muerte del mago, el rey murió en su lecho mientras dormía. Quizás de casualidad, quizás de dolor, quizás para confirmar la última enseñanza del maestro.

Bueno, creo que la enseñanza es clara. Hay un conjunto de elementos dentro del cuento que marcan valores relativos a cómo sobrellevar el tema en la política y creo que también es importante comenzar a ver ahora qué podemos hacer desde la educación. Vamos a hacer algunas preguntas motivadoras.

Una para ubicarnos en el tiempo y en el espacio. ¿Cómo está América Latina hoy en relación a la situación de la crisis? La crisis ha cambiado el entorno y por ende el paradigma de la educación. Estamos sometidos a un nuevo escenario donde hay hemorragia financiera, colapso en la bolsa, recesión, incertidumbre global, reacción en cadena. Junus nos dijo, "Estados Unidos se indigestó". O sea, estamos en un momento en el cual el marco económico en el cual se había venido desarrollando la globalización entró en crisis y colapsó. Sumado a esto tenemos la crisis alimentaria, la crisis en el acceso a activos, la crisis en las disparidades… pero hay cinco temas que yo quisiera destacar el día de hoy.

En primer lugar, la mano invisible se hizo visible. El tema de la enseñanza de la vida en democracia implica que el Estado, a través de sus gobiernos, debe desarrollar una política pública que garantice que esa mano invisible sea visible. El segundo elemento es la crisis de los alimentos. Nadie puede vivir en democracia si no tiene la barriga llena. Por más que ustedes me digan: "Mire no importa, eso está desacoplado, esas variables no tienen relación". Estas variables tienen una relación directa. Tercero, hay nuevos actores en escena. Están China, India. No solo son importantes en el tema comercial, sino que tienen un conjunto de valores dentro de su práctica diaria de vida que van a permear la estructura de vida de las sociedades. Por otro lado, hay nuevas exigencias en el mercado que exigen una democracia más participativa para definir cómo logramos la inclusión de la que tanto hablamos ayer por la mañana, para que realmente podamos todos participar, no solo de los beneficios de la democracia, sino de los beneficios derivados del comercio y el intercambio.

En el 2006 los economistas dimos un salto cuantitativo y cualitativo cuando por primera vez en el *Economist* sale un artículo que dice: "Olvídese de China, de India e Internet. El desarrollo del mundo a futuro va a estar en manos de las mujeres". El artículo teóricamente no es magnífico, pero manda una señal clara: las mujeres están en la escena de la esfera económica, política, cultural y social del mundo. La crisis evolucionó así: pasó del sector inmobiliario, generó activos tóxicos, se fue al sector financiero y del sector financiero se fue a lo que yo llamo la caja negra, al sector real de la economía. Ahí, donde el empleo, el gasto de las familias se ve afectado. ¿Cuál es el problema realmente para nosotros? El problema para nosotros es que las democracias se vuelven mucho más informales en términos del empleo. La gente migra hacia los empleos informales porque lo despiden de los empleos formales. En segundo lugar, se intensifica la economía del cuidado. Fíjense bien. Los Estados están saliendo para invertir en infraestructura. Maravilloso, generan empleo masculino en

cantidades industriales y generan infraestructura cara, pero no hay una migración hacia la inversión en espacios participativos donde realmente las soluciones de la familia se dan. Por el otro lado, tampoco hay una política intencional y se ha intensificado la economía del cuidado. Moraleja de la historia: estamos entrampados entre la crisis financiera y la de la economía real.

Hay un conjunto de megatendencias que yo no voy a analizar a profundidad; estamos en un mundo diferente al que nacimos. ¿Cuántos aquí tenemos menos de 30 años? Levanten la mano. Eso es una muestra. Esta gente nació en un contexto distinto, completamente diferente al contexto en el que nacimos los que tenemos 50 para arriba. Levanten la mano los de 50 para arriba. Tenemos la necesidad de entender que estas nuevas megatendencias, que implican cambio demográfico, nuevas costumbres, nuevas condiciones de la naturaleza, nueva competencia tecnológica, han propiciado que las nuevas generaciones tengan un nuevo enfoque sobre lo que es el aprendizaje y la comunicación para el aprendizaje. Presentaba la semana pasada un ejemplo y era claro. El papá llama por el celular al hijo para que el hijo le conteste. Va en el carro, lo van a multar y llama y llama y llama y el hijo por variar no contesta. Los hijos no contestan los celulares a los papás. Ya nos tienen identificados y al rato le manda un mensaje y le dice: "Papá ¿qué querés?". Y el papá va manejando, o sea, los muchachitos han desarrollado en estos dos deditos una capacidad que son capaces de generar el morete en cualquiera, sin problema, y nosotros no nacimos en ese mundo. Entonces nos ponen a mandar un mensaje y demoramos cinco veces el tiempo que demora un niño de seis años en mandar el mensaje, los que tenemos de cincuenta para arriba. El aprendizaje tiene hoy condiciones diferentes.

La realidad de nuestra sociedad implica que nosotros tenemos que invertir en educación en la base de la pirámide. Es ahí donde están los problemas. Los problemas no están en nosotros Nosotros estamos o aquí o arriba. El problema está en la gente que está en la base de la pirámide. ¿Qué tipo de educación necesita esa gente? ¿Cuáles son las condiciones de aprendizaje

que requieren las personas que están en la base de la pirámide para realmente ejercer y vivir en democracia? Necesitamos comunidades de aprendizaje. Yo creo que ayer en la presentación de la mañana el caso de Ecuador fue sumamente evidente. Esa es una comunidad que aprende, que aprende con participación cívica, pero que también aprende mediante procesos que garantizan que la población tenga mejores condiciones educativas para enfrentar la democracia y sus retos. La democracia no es Alicia en el país de las maravillas. La democracia tiene retos y son retos grandes.

Por el otro lado, la tecnología se ha vuelto un tema importante y un tema que detona, pero también hemos transitado de un tema en procesar transacciones, que era lo que hacíamos antes, a garantizar sabiduría en mentoreo. Este tránsito de tomar decisiones de dirección a generar mentoreo es lo que hace que el valor del conocimiento esté adquiriendo en este momento una tendencia positiva. Esa sabiduría de la que nos hablaba Raúl ayer por la tarde, es una sabiduría que cuenta. El problema es que necesitamos valorar a la gente sabia, que no precisamente es la que tiene más títulos. Ojo aquí, que ahí empieza el primer dilema de la educación actual: los maestros educados para ser maestros no siempre son mentores y, por el contrario, a veces son desarticuladores de valores porque son personas que en su ejercicio de la profesión, no tienen un planteamiento ético.

Vamos entonces al tercer punto, que es el punto más importante: ¿Qué tipo de educación ocupan nuestras sociedades? Bueno, es importante decir que la educación no precisamente tiene que ser en aulas, puede ser al aire libre y la educación puede ser con praxis, no necesita ser de pura teoría y de recitar decretos y artículos que es algo que, me van a perdonar los abogados, se aprende muy bien, pero el raciocinio analítico se va perdiendo. La realidad de la persona a la que se le va a aplicar un decreto es una realidad que hay que entender. No es lo mismo aplicar la condición de violencia a una mujer pobre que después la van a volver a violentar, que a una mujer que tiene posibilidades de migrar. O sea, hay condiciones para la

aplicación de la justicia y para vivir en democracia. Luego, necesitamos que la gente también aprenda a agregar valor a lo que hace, porque, si no agrega valor a lo que hace difícilmente va a tener acceso a alimentos, y finalmente tenemos que crear procesos participativos en los ambientes en los que la gente vive. Yo siempre critico hacer los eventos en hoteles porque son espacios no naturales para el aprendizaje. Son los espacios que hacen que perdamos la noción del aprendizaje, a diferencia del aula donde estábamos ayer que es pedagógica. Estos salones fueron diseñados para divertirse, no para enseñar. Los entornos del aprendizaje son claves, por tanto, los procesos educativos deben ser incluyentes pero también pertinentes.

Segundo, nosotros necesitamos que los educadores combinen enseñanza, investigación y proyección. Es decir, que las universidades tienen que salir de sus muros y eso es algo que pocas universidades hacen e implica tener un enfoque basado en la práctica. En el caso del Zamorano, por ejemplo, esta es una clase de macroeconomía que yo doy, para medir equilibrio general: ¿cuánto tiempo puede mantenerse uno en el aire saltando la cuerda? Es decir, necesitamos tecnologías y técnicas educativas y pedagógicas que ayuden a que los muchachos recuerden lo básico del equilibrio general. Después, necesitamos espacios para concentrarnos. Eso es clave. Tercero, necesitamos espacios de praxis y necesitamos también espacios diversos donde converjan diversas nacionalidades, porque en un mundo que se está globalizando no podemos decir que el cien por ciento de los muchachos que van a las universidades son muchachos de la misma nacionalidad, necesitamos crear diversidad en el alumnado porque se crea una polinización cruzada que la educación tiene que generar para una vida en democracia global. Finalmente, necesitamos también que los y las jóvenes entiendan que el ambiente cuenta y que hacer del ambiente un espacio más amigable requiere esfuerzo y trabajo, por tanto necesitamos aprender haciendo, necesitamos un esfuerzo considerable de que la gente esté haciendo. La democracia se hace y se construye,

no se decreta. Eso es un tema que hay que meterse en la cabeza para poder trabajar.

Por otro lado, necesitamos enfoques regionales. En el caso nuestro, estamos trabajando con colegios alrededor de toda la región para lograr realmente entender la diversidad en la cual funcionan nuestras regiones. Costa Rica tiene una ventaja comparativa y competitiva en relación a su evolución económica y social porque concentró la educación en los territorios hace muchos años. El 80% de los muchachos de secundaria que van a los colegios vienen del municipio. ¿Qué implica eso? No los desarticuló de la familia, no los metió internos y, lo que es fundamental, viven y crecen en su entorno. Si yo los mando y los exporto para que los corrijan en un colegio agropecuario estoy garantizando que la familia se desmembra y que el muchacho vaya a ver, por ejemplo, la agricultura de la educción rural como el castigo más grande. Normalmente en todos los países, incluyendo Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, les dicen: "Si no te portás bien te voy a mandar interno al colegio para que ahí te compongan". Es decir, la educación no es la responsable del comportamiento. Necesitamos hacer comunidades de aprendizaje donde los padres, los hijos, etcétera, puedan garantizar que el proceso avanza.

Aquí presento algunos de los problemas que encontramos en la región, que son clave y que me parecen importantes en el tema de que hay poca aplicación de conocimiento. El centro de educación media tiene que trabajar en el territorio, con el territorio, para el territorio, gestando democracia territorial. Necesitamos materiales didácticos y ayuda de instrucción que sean pertinentes. El uso de cuentos, el uso de materiales de lectura, el uso de espacios abiertos, de aulas panorámicas. Eso se ha perdido. Ya queremos enseñarle al niño metido dentro de un salón de clase. El niño está hecho para ser libre, no para ser preso. Entonces necesitamos educar en democracia con libertad. Luego necesitamos también promover un portafolio docente y aquí critico mucho el tema de la política pública evaluativa hacia los docentes. El docente es una persona que se ha dedicado por

años y que la sociedad lo ha descuidado. O sea, no podemos echarles a ellos toda la culpa de lo mal que está la educación porque el gasto público es ínfimo, entonces, con pocos recursos es difícil hacer un curso como este. Entonces, si yo le pido a un profesor en el área rural que con diez dólares al año dé las mejores clases del mundo y cree una convivencia democrática perfecta, estoy equivocado como político.

Ahora, ¿cuál es el problema? El docente se tiene que autoevaluar y hacemos mucho énfasis en la evaluación externa. Una evaluación interna del docente preguntándose por qué enseña, para qué enseña, dónde tiene los errores, puede hacer más cambio en la educación que el cambio que puede hacer un decreto de un ministro, o de un presidente, o el hecho de que en una Constitución diga que hay educación universal para todos. Luego, tenemos que apoyar el aprendizaje acelerado. Mucha gente se nos ha quedado en el camino. El aprendizaje acelerado tiene condiciones distintas al aprendizaje normal. Si un muchacho deja la escuela y retorna siete u ocho años después, sus compañeros lo recriminan porque le dicen el viejo y la categoría de viejo no es la mejor categoría entre los jóvenes y segundo, el muchacho se siente avergonzado y no se acopla. Entonces necesitamos crear procesos de aprendizaje acelerado para que él entre en el torrente educativo en el nivel en el cual debería estar a su edad, y eso lo hacen los procesos acelerados radiofónicos, las escuelas en casa, el maestro en casa; hay ejemplos en toda América Latina.

Luego, necesitamos procesos de polinización cruzada. Los intercambios son muy limitados en América Latina y debemos aprender los unos de los otros, de lo que se ha hecho, necesitamos hacer en comunidad códigos de valores que se cumplan. Esto quiere decir que yo propongo que para educar en democracia y que para que la gran mayoría de la población pueda trabajar en democracia, las universidades, en vez de hacer más postgrados en América Latina –que hay tantos como escuelas de corte y confección en la región–, necesitamos volver la mirada a lo que nos viene atrás. Es decir, las universidades deben eslabonar hacia

las unidades educativas, las unidades educativas a las escuelas que están en su alrededor y las escuelas a los comuneros o los pobladores de la comunidad. Esto es una mirada en retrospectiva a la base fundamental de la democracia: las comunidades. Es ahí donde se ejerce la democracia y es ahí donde debemos hacer trabajo con, para y por la democracia. En el caso de Ecuador tenemos una experiencia maravillosa. La presenté el año pasado y la vuelvo a presentar ahora.

En la provincia de Santa Elena con las comunidades hicimos las casas donde iban a vivir los niños, porque el costo de transacción de ir a la escuela era muy alto. El Ministerio de Educación puso la tecnología, nosotros con Zamorano hicimos capacitación docente y trasferimos el modelo educativo. Los muchachos trabajan en las fincas de sus padres –todo el aprendizaje que tiene que ver con la práctica– y viven en comunidad y practican democracia. Tienen su gobierno estudiantil. Son muchachos jóvenes que toman decisiones en libertad. La democracia implica libertad y la libertad implica capacidad de expresarse. Si yo limito en los niños su capacidad de expresión, estoy limitando el conjunto de elementos que realmente le pueden potenciar. En los espacios comunitarios, tanto étnicos como afrodescendientes, tenemos que promover el tema cultural, pues se trata de otras condiciones de vida. Los procesos educativos deben ser incluyentes, transmitidos desde la base para arriba, no del ministerio para abajo y no desde las leyes para abajo. Aquí estamos logrando un cambio trascendental en la familia, negocios inclusivos, producción de energía limpia para vender a Galápagos, pero lo estamos haciendo con y para la gente.

¿Qué características tiene ese proceso educativo? Los docentes viven ahí, trabajan ahí y son de ahí. Cuando uno tiene identidad con el territorio la práctica democrática se hace más fácil. Ahora, si yo traigo un profesor de otro lado y lo meto en un territorio, normalmente se va a querer ir todos los viernes para estar en la ciudad y no, necesitamos que la gente tenga arraigo al territorio para construir democracia. ¿Cómo fue posible ese

proceso? Ese proceso nace de la muerte de este joven y del compromiso de su familia, del Zamorano, que era un graduado nuestro, por echar adelante un modelo educativo diferente en el Ecuador, que fue, por un lado con bases fundamentales orientado en el bien ser, pero fundamentalmente con una alianza público-privada gestionando el desarrollo. Por tanto el modelo no solo es pertinente y sostenible sino de largo alcance. Decidimos desde el principio que el modelo iba a tener un socio gestor que era la Fundación, un socio académico que era Zamorano y un socio público que era el Ministerio de Educación. Si el colegio se monta solamente sobre el Ministerio de Educación hoy estaría teniendo exactamente los mismos problemas que tienen todos los colegios. No hay dinero para enseñar, no hay dinero para pagar profesores.

El enfoque de políticas en la educación tiene que cambiar y aquí quiero hacer mi propuesta trascendental. Tenemos que pasar de un enfoque centrado en el docente y en pagarle al docente, a un enfoque centrado en el estudiante o la estudiante. Tenemos que pasar de la lógica por disciplinas a la lógica por competencias, pero no competencias solamente para ser económicamente rentables, competencias para la vida y para el trabajo. Oigan el orden: la vida y el trabajo. Necesitamos educar para la vida y para el trabajo. Eso implica que el modelo educativo tenga nexos entre los diversos actores, un enfoque territorial con cosas concretas en el territorio y finalmente un enfoque de participación y compromiso. Sin esas tres condiciones estamos arando en el mar y arar en el mar no es negocio. Entonces, los que estamos en el negocio de la educación no estamos haciendo nada. Fundamentalmente esto implica que promover procesos donde el efecto demostrativo es importante. Muchas veces con el ejemplo podemos enseñar más que con la práctica.

Presento algunos trabajos de nuestros estudiantes a nivel de Centroamérica. Por ejemplo, un problema planteado a los estudiantes en su módulo Desarrollo Rural: las mujeres les dijeron a los muchachos que tenían que colar esta agua siete veces para

poder hacerla tragable a los niños. ¿Qué fue lo que se hizo como diseño? Primero una limpieza de la fuente, un filtro de piedra… y las madres bajaron su costo de transacción de colar el agua en 100 por ciento. Y con esto educamos a las madres para que, dándoles nosotros una alternativa tecnológica sencilla, ellas también den una alternativa tecnológica en términos del uso de agua en el hogar. Necesitamos proyectos educativos de impacto.

Ustedes me van a decir ¿qué tiene que ver la agricultura con la democracia? Mucho, porque la agricultura es una práctica que nos une con la tierra y nos genera identidad. Este productor le copió al productor de sandías de exportación el sistema de riego. Tenía agua, tenía tierra y esas fueron las sandias que cosechó aunque ustedes no lo crean. Con un poquito de asistencia técnica y un endeudamiento, el tipo en cuatro meses logró multiplicar por doce su ingreso. Con un efecto demostrativo de este tipo estamos generando inclusión directa. Este es un tipo de educación diferente. No es la educación tradicional que posiblemente se está analizando en el informe. Esta es una educación aplicada, es una educación que le sirve al estudiante porque está resolviéndole el problema a alguien en el campo, le enseña a trabajar con la gente del campo y a ser democrático en la socialización de conocimientos. Eso es algo que las universidades no enseñan mucho. Socializar conocimiento es practicar democracia.

Lo que más nos enseña trabajar en democracia y en participación son los desastres naturales en Centroamérica. Después de cada desastre las comunidades son comunidades de hormigas que trabajan como locas. Esto es el estado de la calle en Estelí, Nicaragua después del Mitch. Este fue el trabajo que hicimos con las comunidades y nuestros estudiantes, parte de nuestra proyección social, haciendo lo que se llama una piedrería para que no se lleve los árboles cuando el agua vuelve a crecer. Ahora miren lo que pasa dieciocho meses después, ahí está el antes y ahí está el después. El efecto demostrativo hace que la gente entienda que sí se puede y eso los motiva a entrar en procesos de conocimiento diferentes. Ahora, el gran problema

que tenemos en América Latina es que el acceso a la educación es diferenciada. Mientras estos niños en la Unidad Educativa del Milenio en Santa Elena están trabajando con computadoras, estas muchachitas en la Sur de Honduras están estudiando en sus pupitres y este niño con capacidades especiales esta graduándose de kínder después de un esfuerzo grande de familiares. Esta niña, sin ninguna oportunidad, está vendiendo tortillas en la calle, sin zapatos y sin ir a la escuela. Con esa diversidad de acceso a la educación no puede haber democracia. Con ese tipo de educación no puede haber democracia. Por más que ustedes me digan, hay práctica electoral, esto no es democracia.

Hay que invertir en investigación y desarrollo en la región, hay necesidad de que las ciencias exactas, la información y la tecnología lleguen a la gente. Luego, es necesario incorporar áreas de Ciencias Naturales. Además, necesitamos que las empresas se vinculen y, por el otro lado, una profunda reforma institucional en el sistema educativo, principalmente secundario, porque es ahí donde está la masa de población que no está accesando a la educación. Es decir, en educación primaria se ha trabajado mucho, pero los jóvenes están dejando de estudiar, el marco educativo deberá hacer frente al nuevo marco de globalización y el capital social determina en forma sustancial cómo se hace la educación. Los padres pueden ser seguidores o veedores, como dicen en España, de la educación, pero no responsables totalmente. El desarrollo económico realmente debe tener confianza, solidaridad, responsabilidad y justicia social, y el capital social va a posibilitar llevar las acciones que generan externalidades positivas a la comunidad.

Entremos ahora a las relaciones entre democracia y políticas públicas. El gran problema de la educación es que tiene un triángulo, una arquitectura institucional muy buena. Queremos que todos tengan educación, queremos que sea una educación para la democracia, para el bien ser. Ese es el ideal de la educación y está puesto en nuestras constituciones y en muchas de nuestras leyes. Los arreglos organizacionales están principalmente centrados en dividir la formación en formal y no

formal. Eso es letal porque estoy segregando a la gente. Aquí están los que están aprendiendo de manera diferente y aquí están los que lo están haciendo bien. La definición es: el que va a la escuela y luego al colegio y luego a la universidad lo hizo bien. El que tiene que hacer un curso de capacitación para aprender a sembrar sandías lo hizo mal porque no fue a la escuela desde chiquito. Necesitamos desmitificar que el aprendizaje y la sabiduría solamente se aprenden en las aulas. Tenemos una educación que no precisamente tiene políticas públicas en esa base de la estructura organizacional, que tienen que ver con educación para la vida y el trabajo y al mismo tiempo, promoción del aprendizaje significativo. Si este círculo de la acción no está claro en lo que quiere, mucho más difícil es el dominio de la cultura, y la democracia es parte de la cultura. En sociedades que tenemos 30, 35 años de vivir en democracia, esa parte es mucho más importante que esta parte, y eso implica meterse en temas como actitudes y creencias, destrezas y capacidades para vivir en democracia, y conciencia y valores. Deben existir códigos de ética que marquen la ética de todos los que estamos funcionando en el proceso.

¿Qué ha pasado en la práctica? Aquí me van a disculpar un poco… los que están en el dominio de la cultura son unos y los que están en el dominio de la acción son otros. Normalmente los profesores, los capacitadores están en la acción. Pero en la cultura están los políticos, los filósofos, los democráticos, toda la gente que está trabajando en la parte de la construcción de la democracia. Pero esos dos prácticamente no se hablan. Nosotros, los educadores, tenemos poco contacto con los que, en teoría, contribuyen a la formación de la democracia. Se generan entonces procesos paralelos. Entonces, institutos, organizaciones, etc., enseñan en democracia, y las escuelas que enseñen el currículo que tienen que enseñar. No, tenemos que integrarnos, tenemos que montarnos en el territorio para enseñar democracia y solo ahí va a haber un ciclo de aprendizaje, solo ahí vamos a construir cultura democrática. Por ende, estas dos partes no pueden estar segregadas, tienen que estar juntas.

Finalmente, creo que el rol que tenemos todos es realmente hacer cosas y ejecutar actividades, en la rama que sea, que sean buenas. ¿En qué aporta la academia y la educación a este proceso? Normalmente los que diseñan las actividades son unos. Entonces, se hace el programa de promoción de la educación para no sé qué en democracia; el programa de educación para no sé cuánto. Luego tenemos el enfoque teórico: se toman elementos puntuales, número de mujeres, etc., y se hace poca reflexión sobre el proceso. Esta parte es fundamental para el desarrollo de la educación. Las actividades se tienen que conectar con el enfoque teórico y deben bajar.

Quisiera terminar con un pensamiento de un Hondureño, que poco se cita en América Latina, que es José Cecilio del Valle: "*La obra más grande de todas las obras es la de crear y la educación es una especie de creación*". Educar es formar un ser que no existía del modo que se ha formado. Es darle los conocimientos útiles y hábitos morales que exige la conservación y la perfección. Ética, ciencia y eficiencia deben ir de la mano.

Participación política e inclusión. Reflexiones finales

*Delia M. Ferreira Rubio**

Participación-inclusión: dos enfoques

A lo largo de las deliberaciones del XIV Curso se han planteado claramente dos perspectivas frente a la relación inclusión-participación. Por un lado, el tema elegido por CAPEL propone que el objetivo a lograr es la inclusión y que la participación es la vía para obtenerla. Por otra parte, algunas de las presentaciones enfocan el tema desde otra óptica y ubican a la participación como el objetivo y a la inclusión como la vía para el logro de la plena participación.

La primera mirada entiende que la participación política puede ser una forma para superar la exclusión, ya que a través de la participación los sectores excluidos adquieren voz como actores sociales, pueden incidir en las políticas públicas y pueden hacer visibles sus necesidades. Una vez que los sectores excluidos se constituyen en actor relevante, sus necesidades comienzan a ser atendidas y la exclusión se supera. Esta visión encuadra con el concepto de democracia de Dahl:

> Si se nos priva de una voz igual en el gobierno del Estado, hay posibilidades muy altas de que no se dote de la misma atención a nuestros intereses que a los de aquellos que sí tienen voz. Si no tengo voz, ¿quién va a hablar por mí? ¿Quién defenderá mis intereses si yo no puedo hacerlo? Y no sólo mis intereses como individuo. Si resultara ser el miembro de un grupo entero excluido de la participación, ¿cómo podrían protegerse los intereses fundamentales de dicho grupo?[1].

---

* Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Presidente de Poder Ciudadano, Argentina, y Miembro del Board de Transparency International, Berlín. Ver <http://www.deliaferreira.com.ar>.

1 Dahl, R., *La democracia. Una guía para los ciudadanos.* Taurus, México, 2006, pág. 89.

La segunda mirada entiende que la participación política plena sólo se alcanza a través de la inclusión de los sectores marginados. Este enfoque pone el acento en la condición del sujeto y el respeto a la dignidad; la eliminación de toda forma de discriminación; el empoderamiento de los grupos sociales; la superación del clientelismo que aumenta los niveles de dependencia de los ciudadanos; el desarrollo integral de la persona, en lo económico, laboral y cultural, y la eliminación de la pobreza. Esos son los caminos que conducen a la verdadera participación política, que sólo se obtiene una vez superada la exclusión social.

Ambas perspectivas son diversas pero están íntimamente conectadas. Es necesario reflexionar al respecto puesto que una y otra mirada implican diferentes prioridades y formas de abordar el problema de la exclusión. Y según cuál sea el enfoque, serán diversas las herramientas y políticas públicas a implementar.

El problema de la exclusión de sectores sociales afecta a la esencia misma de la democracia que, como sistema político y forma de convivencia, apunta a la inclusión de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad de derecho y respeto pleno de su dignidad personal. La mayoría de los países del mundo reconocen hoy en sus normas esos principios básicos de inclusión social. El problema no se detecta en lo formal, sino en el ejercicio efectivo de esos derechos y en la realización material de condiciones de vida que hagan realidad la promesa que las normas encarnan.

Diversas formas de exclusión de la participación política

La solución del problema de la exclusión requiere: a) identificar primero en qué área del ejercicio de los derechos radica la falla, y b) identificar las causas que determinan la exclusión. La situación, evidentemente, varía de un país a otro y debe ser analizada en el concreto escenario político, económico, social y cultural de cada sociedad.

En algunos países el problema de la exclusión de la participación política se refiere al ejercicio del derecho de voto; en otros, al derecho a ser elegido; en algunas sociedades hay sectores que no pueden efectivamente hacer oír su voz, mientras en otras, partes de la población no logran estar adecuadamente representadas. En otros países, el problema radica en que ciertos sectores no ven satisfechas sus necesidades, sus intereses, en fin no se atiende a su bienestar. Este es el recorrido desde la participación política, entendida como proceso electoral, a la participación plena donde cada persona es digna de ser escuchada, atendida, responsable del destino común y beneficiaria del bienestar general al que apunta la democracia material.

A lo largo de las deliberaciones hemos escuchado presentaciones referidas a formas de exclusión –sea que afecten a individuos o grupos– producidas por distintas causas. Los expositores han hecho referencia a los siguientes tipos de barreras que obstaculizan la participación política:

a. *Barreras físicas*. La presentación de Néstor Colón mostró la preocupación de las autoridades electorales de Puerto Rico por facilitar el ejercicio del voto a personas afectadas por discapacidades permanentes o temporales.

b. *Barreras educativas*. Auki Tituaña de Ecuador, puso de relieve cómo el analfabetismo es una causa de exclusión para el ejercicio no sólo de los derechos políticos. En la actualidad, este tipo de barrera abarca también a nuevas formas de "analfabetismo" que tienen que ver con las modernas tecnologías. En efecto, la informática significa sin duda un avance, pero puede levantar nuevas barreras para importantes sectores de la población.

c. *Barreras culturales*. La discriminación de sectores de la ciudadanía por razones de género, raza, religión o preferencias sexuales puede excluir a esos sectores de la participación política, en términos absolutos o relativos. María de los Ángeles Fernández y José Aquino abordaron el problema

de género; Fernando Giraldo analizó el problema del origen racial, haciendo hincapié en la representación política de los indígenas y los afrodescendientes en Colombia.

d. *Barreras económicas*. Mayra Falck abordó el problema de la pobreza, las dificultades en el acceso a los recursos, al crédito, y su impacto en la participación política de los sectores afectados. Hay también otro tipo de barreras económicas, por ejemplo, las relacionadas con la escasez de recursos o la dificultad de acceder a ellos para financiar las campañas, aspecto éste al que a veces se atribuye la baja representación de género. El costo de las campañas electorales –cualquiera sea el género de los candidatos– es un factor determinante de la competitividad del sistema político y puede determinar –en algunos casos– la exclusión de ciertos candidatos.

e. *Barreras geográficas o territoriales*. La exclusión vinculada a aspectos territoriales se relaciona con la sobre o subrepresentación de la población de algunos territorios; o con la variable urbano/rural, como señaló con acierto Mauricio Zúñiga –de Nicaragua– en varias de sus intervenciones. Hay también otro factor de exclusión vinculado al territorio y tiene que ver con la problemática centro-periferia, aspecto que es particularmente relevante en los países con una organización federal.

f. *Barreras administrativas*. Un ejemplo típico de este tipo de barrera es el problema de los indocumentados. La falta de documentación personal representa una primera condición de invisibilidad del ciudadano, que actúa como factor de exclusión de casi todos los derechos, no sólo de los vinculados con la participación política. Otras barreras administrativas tienen que ver con el proceso de organización electoral y pueden surgir en la etapa de confección de los padrones o listas de electores, la emisión o distribución de los documentos electorales que, en algunos países, son específicos y distintos del documento de identidad, o bien relacionarse con la distribución de circuitos electorales, ubicación de centros de votación, entre otros.

¿Cómo facilitar la inclusión?

Dada la diversa naturaleza de las formas de exclusión de las que hemos venido hablando, no existe una única receta para solucionar el problema. Las respuestas de cada sistema político deben adecuarse no sólo a la naturaleza de los factores de exclusión, sino también a las condiciones del contexto social, económico, cultural y político.

Las medidas de acción positiva, por ejemplo, han sido la respuesta adoptada por muchos países para enfrentar el problema de la exclusión o subrepresentación de las mujeres. En efecto, las cuotas que reservan bancas o lugares en las listas de candidatos para las mujeres, han logrado (dependiendo del sistema electoral y del diseño de las cuotas) la ampliación de la representación de género[2]. Las cuotas han sido utilizadas también con éxito para ampliar la representación de grupos étnicos.

Sin embargo, el establecimiento de cuotas no siempre es la solución para los grupos excluidos. ¿Podríamos solucionar el problema de la exclusión derivada de la pobreza, estableciendo cuotas de bancas o candidaturas para candidatos que tengan ingresos por debajo de la línea de indigencia o de pobreza? La pregunta parece ridícula pero no lo es tanto en un Continente donde la pobreza es usada como herramienta política de dominación, a través del clientelismo, una versión modernizada del vasallaje. En algunos de nuestros países, los líderes gobiernan al son del lema "¡Viva los pobres!", en lugar de "Eliminemos la pobreza", por eso se habla de la "fábrica de pobres" para referirse a algunas políticas de ayuda social. Es lo que planteó con agudeza Javier Cabreja, cuando se refirió al círculo de la "pobreza perfecta": aumento de la pobreza, ausencia de confrontación, crecimiento de los planes asistenciales, clientelismo político.

Las medidas de discriminación positiva pueden ser útiles para superar barreras cuando el objetivo político no puede ser de

2 Ver al respecto, Bareiro, Line e Isabel Torres (eds.), *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH, San José, Costa Rica, 2009.

ninguna forma la eliminación de la categoría excluida. Cuando, en cambio, el objetivo de política pública es la superación del problema social y, por lo tanto, la mejora de la condición del grupo excluido, la medida de acción positiva es, incluso, contraproducente.

Las herramientas de políticas públicas a utilizar para corregir la exclusión varían según: a) el área de participación política que resulta inaccesible, y b) el tipo de barrera que impide el acceso. Estos dos factores determinan también quiénes son los actores que deben hacerse cargo del problema. Algunos de los temas que hemos venido debatiendo en estos días pueden ser afrontados por los organismos electorales, pero otros exceden con creces su competencia y capacidad.

Los mecanismos de inclusión en la participación política pueden estar orientados a la eliminación de la barrera o bien a suplir las carencias que determinan la exclusión. En esta última categoría de solución se inscriben las iniciativas del organismo electoral de Puerto Rico para facilitar el voto de los enfermos hospitalizados, o de aquellos que están recluidos en sus domicilios, a través de la implementación de urnas-móviles, o la implementación del voto telefónico para el caso de los no-videntes, para los cuales en otros países se ha incorporado el lenguaje Braile para facilitar el voto, como explicó Ana Villar Barrientos para el caso de Costa Rica.

Si la barrera de exclusión es, por ejemplo, el analfabetismo, es claro que las soluciones que se pueden aportar desde lo electoral son meros paliativos que supletoriamente pueden ayudar hasta que las autoridades competentes, a través de políticas educativas, eliminen el problema. La implementación de boletas electorales de colores o la inclusión de signos o las fotos de los candidatos pueden facilitar el voto a los analfabetos, pero la barrera de exclusión seguirá existiendo mientras no se resuelva su condición y, en este caso, esa barrera no sólo afecta la participación político-electoral, sino muchos otros aspectos del ejercicio de los derechos.

Si la exclusión deriva de la falta de acceso a recursos para financiar la participación política, puede que la solución sea la instrumentación de mecanismos de financiamiento público de las campañas, o de financiamiento público orientado al sector subrepresentado específicamente. En materia de déficit en la representación de género, varios países de la región están instrumentando este tipo de medidas. Sin embargo, es preciso revisar para cada caso hasta qué punto la barrera está en el acceso a los recursos. Si el diagnóstico es equivocado, el financiamiento público no solucionará el problema. La falta de recursos para financiar una campaña tiene distinto peso en las chances de un candidato, hombre o mujer, según el sistema electoral que se aplica. Por ejemplo, en los sistemas de lista cerrada y bloqueada, la inversión de recursos que hace el partido favorece a todos los candidatos de la lista, exista o no un sistema de cuotas en vigencia. La situación cambia, para todos los candidatos, cuando el sistema es de lista abierta o cerrada y desbloqueada, con voto de preferencia. En esos casos, además de la competencia entre partidos, existe una competencia interna entre los candidatos de una misma lista. En este caso, esa competencia requiere una campaña personal de cada candidato y ello implica un gasto que cada candidato tiene que financiar[3].

Si el problema de exclusión está vinculado a la sobre o subrepresentación de los habitantes de determinadas regiones, el diseño institucional es la clave y será necesario, por ejemplo, revisar las reglas de representación, la distribución de las bancas, el equilibrio entre los distritos –en un Estado federal–, es decir, el balance de poder.

Si el problema es la indocumentación de parte de la población, es indispensable poner en marcha mecanismos sencillos, baratos y efectivos para dotar a cada habitante de su documentación

3 Ferreira Rubio, D., "Financiamiento político y género en América Latina y el Caribe", documento de trabajo para PNUD, Panamá-Madrid, 2009. Puede verse el texto completo en: <http://deliaferreira.com.ar/pdf/at-miscelanea/Financiamiento%20-%20Genero%20-%20Foro%20Parlamentarias%20Madrid%2009.pdf>, disponible al 11 de agosto de 2010.

personal. En pocas palabras, hay que darles documentos. Pero la solución, aunque elemental, se complica muchas veces en la práctica, como señaló con acierto Salvador Romero. En ocasiones, incluso, la no entrega de la documentación personal o de las credenciales habilitantes para votar son parte de una maniobra orquestada para excluir a opositores o generar un nuevo motivo de clientelismo. No es casual que la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobara, en 2008, la Resolución 2362 "Programa interamericano para el registro civil universal y derecho a la identidad" y estableciera como meta para el año 2015 alcanzar el registro de nacimiento universal, gratuito y oportuno de todas las personas en los países de la región.

Sea cual sea el tipo de medidas que se implementen para superar la exclusión de los sectores marginados, es indispensable que se desarrollen instrumentos para medir el impacto de las acciones. La evaluación de los resultados permitirá abandonar aquellas medidas que son inocuas o contraproducentes, evitar el malgasto de los recursos públicos y corregir el rumbo con vistas a atacar verdaderamente y en forma eficaz el problema.

Palabras finales

La inclusión es un imperativo ético de la democracia. Todos los actores políticos deben comprometerse con el objetivo de la superación de las exclusiones: los partidos políticos, el gobierno, los órganos electorales, los movimientos sociales, las organizaciones de la sociedad civil. Como recordó José Thompson, el desafío es enorme en América Latina, el subcontinente más desigual del planeta.

Una sociedad es verdaderamente democrática cuando logra pasar del reconocimiento formal de los derechos a la efectiva vigencia de los mismos para todos sus integrantes. "La historia de la libertad en el mundo moderno [ha dicho Touraine] es la de una asociación cada vez más estrecha entre el universalismo de los derechos de los seres humanos y la particularidad de la

situaciones y relaciones sociales en las cuales esos derechos deben ser defendidos”[4].

La calidad de nuestras democracias depende de la superación de las barreras que determinan la exclusión de importantes sectores de la población. Mientras nos ocupamos de ellas, no perdamos de vista que hay amenazas y peligros –como la colonización de las instituciones por el crimen organizado o el narcotráfico, o los modelos de poder concentrado y hegemónico– que nos pueden transformar a todos los ciudadanos en excluidos del proceso político.

4 Touraine, A., *¿Qué es la democracia?* FCE, Buenos Aires, 1995, pág. 276.

Una democracia incluyente como imperativo de la vigencia de los derechos humanos*

*José Thompson***

A primera vista, el establecimiento decisivo de la democracia representativa como régimen político en la casi unanimidad del Continente americano, podría ser interpretado como el fin de los debates en torno al sentido y contenido de la democracia en nuestros días y en nuestra parte del mundo. Sin embargo, la ola democratizadora que ha logrado instalar esta institucionalidad en la casi totalidad del Continente no ha sido suficiente para garantizar el cumplimiento de las expectativas de la población, que, con justicia, espera de los respectivos gobiernos no solamente el cumplimiento formal de la mecánica electoral en la renovación de las autoridades, sino el ejercicio del poder orientado a la solución de sus preocupaciones esenciales.

Por mucho que la democracia en las Américas haya podido avanzar en los últimos veinte años[1], lo cierto es que las encuestas nacionales[2] revelan un cuadro generalizado de insatisfacción con la marcha de los gobiernos, un creciente escepticismo acerca de los logros de la democracia y baja credibilidad ciudadana en instituciones fundamentales del régimen democrático, tales

---

* Esta ponencia se origina en una presentación realizada en el marco del XIV Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia, celebrado en San José de Costa Rica en noviembre del 2009 y auspiciado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). A efectos de no interrumpir su lectura y su función como documento autónomo, las referencias a esta actividad central se harán en notas al pie.

** Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del IIDH.

1 Justamente CAPEL es creado en 1983, cuando la democratización de América Latina ni siquiera se vislumbraba con claridad.

2 Como ejemplo el Latinobarómetro, disponible en <http://www.latinobarometro.org>, al 7 de agosto de 2010.

como los poderes legislativos y los partidos políticos. Hay al menos tres grandes campos en que se agrupan las inquietudes y reclamos de los ciudadanos latinoamericanos a la hora de evaluar a sus sistemas de gobierno:

- Una extendida sensación de inseguridad, en lo más cercano, en el barrio, y en lo más amplio, la escena internacional, desde la incidencia del crimen común y de la delincuencia organizada hasta una progresiva percepción de "manejo ajeno" del mundo y aun de nuestras vidas.
- Una fuerte desconfianza en la solidez y eficacia del marco legal, que se traduce sobre todo en una percepción de impunidad para ciertos sectores y de extensa corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y en el ámbito privado.
- Un marcado descontento con el mediocre desempeño de los gobiernos en el terreno económico, sumado a una constatación de la fuerza que los factores de exclusión social mantienen en la vida social de nuestros países.

En suma, hallamos una democracia "en deuda", que a pesar de los avances alcanzados está muy distante de la imagen que la ciudadanía reclama en los tiempos actuales. A este respecto, planteamos a modo de propuesta marco[3], que la democracia en nuestra parte del mundo es insuficiente por parcial y que la respuesta a sus carencias se halla, en buena medida, en la relación que debe mantener y no mantiene con los derechos humanos[4] y se relaciona directamente con la búsqueda de una "democracia incluyente", norte obligado en las actuales circunstancias de América Latina[5].

---

3 Y sin que este documento pretenda contener todos los elementos necesarios para su comprobación o no en papel de hipótesis.

4 Es por ello que la escogencia de "Participación Política e Inclusión" como tema central de los debates del XIV Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia es especialmente afortunada.

5 En este punto deseamos señalar un hecho: la interesante y fructífera dinámica que han tenido las jornadas de análisis de este Curso. Las exposiciones han sido complementarias; las visiones presentadas desde ángulos muy diversos; se han hecho planteamientos innovadores, desafiantes y provocadores; las inquietudes

1. Democracia y derechos humanos: una relación de doble vía

Es ya casi un lugar común afirmar que existe una relación esencial entre la solidez del régimen democrático y la vigencia de los derechos humanos, pero poco se ha explorado sobre la naturaleza de esta relación y las implicaciones que de ella derivan, más allá de la evidencia de que no se trata de conceptos independientes entre sí[6]. Sin que este sea el lugar para agotar las posibilidades de esta relación, debemos verla al menos en varios planos:

- Los derechos humanos como precondición de la democracia, en tanto pocos podrían negar que para que sea válido el libre juego de candidaturas, vital para la vida democrática, algunas condiciones previas son indispensables. Piénsese, así, en la necesidad de libertad de expresión para poder informarse adecuadamente acerca de las propuestas partidarias, o bien la vigencia del derecho de asociación para que puedan conformarse agrupaciones políticas, o de la libertad de reunión si es que se desea hacer manifestaciones públicas de la política.
- La democracia, en su juego electoral, como ejercicio de derechos humanos, ya que la posibilidad de elegir y ser elegido se traduce en la existencia de los respectivos derechos individuales. Esta vinculación se encuentra presente en las distintas constituciones nacionales y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Así, el artículo 23 de la

de los participantes han sido agudas y polémicas, sin duda agregando al tratamiento de los temas. En pocas palabras, se trata de un ejercicio colectivo tremendamente importante para abrir mentes y abrir puertas; para incluir, no excluir. Cuando una actividad cumple ese papel de ejercicio colectivo, de enseñanza-aprendizaje, es porque se ha generado una dinámica creativa entre todos y todas, y esto es muy valioso.

6 Por lo menos en los tiempos que corren, ya que todavía en la década de los 90 en América Latina, muchos de los que abogaban por la vigencia de los derechos humanos tenían sus reservas sobre la factibilidad del régimen democrático, mientras no pocos de quienes batallaban por el restablecimiento de la democracia tenían serios cuestionamientos a las organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos fundamentales de las personas.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, dedicado a los derechos políticos[7].

- El buen gobierno tiene por guía inexcusable la puesta en práctica de los derechos humanos, ya que, desde los planteamientos de los pensadores de la escuela clásica del derecho natural[8], el ejercicio del poder encuentra legitimidad en cuanto signifique respeto a los derechos del individuo. Sin embargo, esta verdad tan aceptada a lo largo de siglos no ha sido actualizada teniendo en cuenta que los derechos humanos, como hoy los entendemos y los reconocemos, son mucho más que lo que eran en los siglos anteriores. Olvidamos también que el sentido del gobierno no es practicar una teoría política o económica, sino buscar el bienestar de la comunidad a la que sirve.
- Los derechos humanos son un "lenguaje común" internacional más extendido aún que la democracia misma, lo cual se constata con la extensión de la pertenencia de Estados a los instrumentos internacionales de protección de los derechos fundamentales. Lo anterior quiere decir que existen disposiciones concretas en que se plasman los derechos humanos y que su cumplimiento rebasa el ámbito de lo interno –o de los deberes de los gobiernos para con sus ciudadanos– y se transforma en una obligación internacional, exigible ante instancias internacionales, judiciales o no.
- Hay una relación entre los derechos humanos y la democracia en momentos distintos de la dinámica electoral y de gobierno. Para la "legitimidad de origen" se requiere el respeto a los derechos políticos y a los civiles, económicos y culturales que les sean conexos. Para la "legitimidad de ejercicio", además de la vigencia del Estado de Derecho, es determinante la

7 Al respecto, véase Thompson, J., "Participación, democracia y derechos humanos", en: *Revista IIDH*, Vol. 34-35. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1995.

8 Pensamos en Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, por ejemplo.

observancia general de los derechos fundamentales, más allá de su categoría, por parte de los gobernantes.

La gran cuestión, especialmente relevante para el tema que nos ocupa, es cuál es el contenido de los derechos humanos y de qué manera interpretarlo en función de su relación con la democracia. Claramente, en la actualidad los derechos humanos son mucho más que los derechos civiles y políticos, las libertades, que algunos han querido llamar la primera generación de derechos. A partir de la Declaración de Viena de 1993, como resultado de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, es innegable el carácter integral e interdependiente de los derechos humanos en todas sus categorías, es decir, además de los civiles y políticos, los económicos, sociales y culturales, los derechos de la mujer, los derechos de las poblaciones indígenas, entre los principales[9].

Lo anterior ha significado algunas consecuencias para la concepción de los derechos humanos y para su traducción en la práctica. Así, por ejemplo,

- Un Estado que pretenda ser realmente respetuoso de los derechos humanos no es libre de elegir cualquier política económica, sino aquella que busque la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de la mejor manera. Esta es, por ejemplo, la tendencia que ahora se denomina *rights-based approach*, o enfoque a partir de los derechos fundamentales.
- La añeja separación entre lo público y lo privado ha cedido terreno, sobre todo cuando se ha aceptado que los derechos de la mujer son derechos humanos, y cuando se ha aceptado que los temas de violencia doméstica son de interés público.
- El reconocimiento de necesidades distintas es una derivación de la existencia de derechos colectivos y por tanto, para un

9 Al respecto, ver la "Declaración y programa de acción de Viena", en: *Revista IIDH*, vol. 18. IIDH, San José, 1993, págs. 291-326.

adecuado cumplimiento de los derechos humanos debe haber reconocimiento de la diversidad.

Esta evolución significa más que esto; quiere decir que para el logro efectivo de un grupo cualquiera de los derechos humanos es relevante el avance en las otras categorías. Pero este tema está más allá de los límites de este documento.

2. Democracia y adjetivos fundamentales: hacia el abandono del enfoque minimalista y procedimental

Desde una perspectiva minimalista, la democracia no conoce más adjetivo que el de "representativa", esto es, para que exista un régimen democrático lo esencial y suficiente es la celebración periódica de elecciones libres, competidas y transparentes, en un régimen respetuoso de las libertades individuales. La tesis contrapuesta hace énfasis en la necesidad del carácter "participativo" de la democracia, esto es, en la posibilidad amplia de consulta al pueblo por medio de mecanismos tales como el plebiscito, el referendo o similares.

A la postre, la Carta Democrática Interamericana, adoptada en Lima en septiembre del 2001, reconoce que la democracia no se restringe a ser un procedimiento de elección de autoridades públicas y resalta especialmente su vinculación con los derechos humanos. Lo cierto del caso es que la posición minimalista, que quiere ver en la democracia exclusivamente una mecánica electoral, está perdiendo terreno. Quizá la demostración terrible de que la democracia por sí misma no ha resuelto conflictos internos e internacionales, ha llevado a buscar llenarla de contenido y verla como un ejercicio del poder con límites y orientaciones. Quizá también ha contribuido la constatación, también terrible, de que reducir la democracia a un mero rito puede esconder fines autoritarios, como el régimen de Fujimori reveló claramente en el Perú.

En todo caso, aun en las posiciones minimalistas un tema esencial es el de las minorías. La democracia funciona por la ley

de la mayoría pero no puede ser exclusivamente la voluntad de la mayoría o, de lo contrario, sería una dictadura de la mayoría. En la esencia y valor de la democracia, decía Hans Kelsen[10], está reconocer que la opinión triunfadora o mayoritaria no necesariamente es la correcta. Por ello, la voz de las minorías, políticas o de cualquier otro tipo, es un elemento indispensable para la legitimidad de la democracia. Tema atinente a los tiempos que corren, a veces plagados de intolerancias e incomprensiones.

Aunque la protección de las minorías y la necesidad de su consideración hacen parte de las doctrinas más liberales de la democracia, no basta por sí misma para un enfoque a partir de los derechos humanos como el que estamos proponiendo. Es preciso adoptar una perspectiva de reconocimiento y valoración de la diversidad, solo así caminamos hacia una democracia incluyente, que aspire a reconocer la diversidad y que identifique y busque superar las inequidades.

Difícilmente puede discutirse que en nuestra parte del mundo, la democracia se ha construido a partir de la exclusión, "blanca, masculina, católica, metropolitana" era la fórmula aplicada, que llegó al extremo de borrar la identidad misma de las poblaciones de nuestros países[11]. Es a partir de esta exclusión que se forjaron otras, hasta que, al decir de algunos pensadores, se interiorizó el concepto de la "no-ciudadanía". De ahí que haya movimientos que han enfatizado la "ampliación de la ciudadanía" y la "creación de la ciudadanía" como tareas impostergables, más aún que sus similares en el campo mercantil[12].

---

10 Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*. KRK ediciones, Oviedo, 2006.

11 En efecto, en los censos nacionales de población, las respuestas acerca de la pertenencia a determinado grupo étnico pueden ser muy reveladoras. Por la aplicación de criterios distintos, el porcentaje de población negra en Colombia, que hace escasos 15 años se decía era del 6%, ahora aparece en un rango superior al 20%. ¿Mayor autoaceptación o mejor sistema de censo?

12 Nos referimos, claro está, a la "ampliación" y a la "creación" de mercado, conceptos clave para el inicio de los procesos de integración y de liberalización del comercio.

La cuestión del reconocimiento de la diversidad va más allá de una mera cuestión de justicia y aun del carácter legítimo de un régimen. A largo plazo, difícilmente puede haber una "democracia sustentable" si persiste la desigualdad extrema en su seno. El potencial abierto para el conflicto es enorme y fuera del manejo de las autoridades mejor organizadas[13]. Y nuestra América Latina es diversa, ricamente diversa. Es diversa étnicamente, lingüísticamente, culturalmente. Debe confrontar las necesidades de una población joven numerosa y de una capa de personas de la tercera edad que crece cada día. Y, por supuesto, puede olvidarse cada vez menos de la mitad de su población, las mujeres, cuyos derechos son ya reconocidamente derechos humanos.

Por ello, para que sea respetuosa de los derechos fundamentales, una democracia debe ser no sólo representativa y participativa sino también incluyente, y una democracia incluyente es un imperativo de los derechos humanos.

El tema de inclusión/exclusión hay que empezar a analizarlo desde su origen etimológico: *includere* y *excludere*, lo que quiere decir "cerrar la puerta y dejar adentro" y "cerrar la puerta y dejar afuera". De alguna manera el desafío es identificar quiénes han quedado fuera y quiénes están dentro, y de qué manera podemos abrir la puerta o simplemente eliminarla. Hay una agenda posible a favor de la inclusión desde los distintos sectores; en ese sentido, es aparente que si queremos combatir la exclusión, debemos reconocer que todos los sectores tienen un papel en la promoción de la inclusión.

3. La inclusión como un imperativo de los derechos humanos

De manera muy breve, planteamos que la existencia de tres principios fundamentales para la vigencia de los derechos

13 Los conflictos que tienen a la base motivos relacionados con la práctica de la religión o la lengua, ilustran casos bien conocidos aun en Europa (Irlanda del Norte, España) y no dejan de adquirir carácter internacional (Medio Oriente).

humanos como los entendemos hoy, y que hacen a la esencia misma de la democracia incluyente:

- *El principio de universalidad*. Al superarse la "ideologización" de los derechos humanos, que pretendía verlos en categorías irreductibles entre sí, queda claro que no puede haber vigencia de los derechos de la persona humana si se posterga una de sus categorías constitutivas. Esto se refleja en la interrelación e interdependencia de los derechos humanos. Cierto es que se presentarán antinomias entre la protección de un derecho específico frente a otro y cierto es que la escogencia de qué solución aplicar no está resuelta por anticipado. Pero no puede sostenerse válidamente que deba postergarse un grupo entero de derechos individuales o colectivos por asegurar la vigencia de otro distinto. Y esto lo están empezando a reconocer aun las instituciones internacionales especializadas en los temas económicos y monetarios, lo que equivale a la muerte del "Consenso de Washington" que estuvo a la base de las políticas internacionales del desarrollo en años recientes. Por tanto, los derechos económicos, sociales y culturales son tan válidos como los civiles y políticos, y los derechos de las poblaciones indígenas tan prioritarios como los derechos individuales de hombres y mujeres.
- *El principio de no discriminación*. Todos los instrumentos internacionales de derechos humanos contienen como esencial una cláusula de no discriminación, que resume el sentido mismo de las obligaciones internacionales de los Estados en la materia. Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dice en su artículo 1.1 que los Estados partes deberán respetar los derechos a toda persona en su jurisdicción "sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". Por tanto, si la exclusión es una discriminación, su efecto sobre seres individuales o poblaciones es una violación de derechos humanos, compromete al Estado y puede significar

responsabilidad internacional. Pero más allá de esto, y a propósito de nuestra propuesta sobre democracia incluyente, la exclusión y la discriminación son factores deslegitimantes del régimen democrático y no pueden ser justificados en aras de la utilización de determinadas doctrinas económicas o políticas.

- *El principio de equidad*. Si la discriminación tiene consecuencias desde la perspectiva de los derechos humanos, el no reconocimiento de las diferencias también. Uno de los aspectos más centrales de la democracia incluyente pasa por el reconocimiento de las desigualdades y una propuesta para su superación. En esta materia falta avance, aunque la diversidad, la desigualdad y sus consecuencias para la justicia ya han sido consideradas en el ámbito interamericano[14]. El principio de equidad está, justamente, a la base de las acciones que algunos llaman "afirmativas", como las cuotas mínimas de candidaturas determinadas por el sexo. Pero, evidentemente, una democracia incluyente no puede ser aquella que se desentienda de las desigualdades, debe trabajar por identificarlas, cuantificarlas y diseñar estrategias para compensarlas.

De acuerdo con lo anterior, la inclusión, en general, y la democracia incluyente en particular, son imperativos de los derechos humanos. Y pareciera, cada vez más claramente, que la relación entre democracia y derechos humanos se completa en la figura de la democracia incluyente. Pero, además de lo conceptual, la democracia incluyente significa la puesta en práctica de instituciones concretas.

Conviene plantear algunas preguntas relevantes a la hora de analizar la exclusión y tratar de construir una ruta hacia

14 Una de las sentencias más significativas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se dio en el caso Aloeboetoe y otros que involucró al Estado de Surinam. A la hora de definir las reparaciones, el Tribunal tomó en cuenta características del pueblo tribal implicado, aunque no fueran reconocidas o aceptables para el ordenamiento jurídico nacional surinamés, como ser el caso de la poligamia y la existencia de diversas cónyuges y descendientes. Su texto está disponible en <http://www.corteidh.or.cr>.

la inclusión. Por ejemplo, ¿cómo consolidar plataformas comunes, políticas o reivindicativas, sin negar, minar, o tratar de destruir o simplificar la diversidad? Sabemos que necesitamos plataformas comunes, pero también sabemos que necesitamos el reconocimiento de esa diversidad.

Otro ejemplo, ¿cómo votan las personas en condición de pobreza, las poblaciones y segmentos excluidos? Y no hacemos referencia al sentido cuantitativo, sino ¿cómo votan en lo cualitativo? ¿Cómo se sienten "parte de"? Porque participar también implica sentirse "parte de" y si alguien está excluido, ¿cómo se siente parte del juego democrático? ¿Qué efecto tiene esa exclusión sobre su sentido de ciudadanía? Y, por eso mismo, ¿cómo se construye ciudadanía en esta, la región más desigual del mundo, cuando en los años de la democracia esa desigualdad ha crecido, incluso en los países más exitosos en el aspecto económico?

¿Hasta dónde podemos llegar para asegurar equidad en los términos de la contienda política, sin afectar derechos fundamentales? ¿Cómo conciliar la figura de partidos, movimientos políticos con los intereses, costumbres o formas de participación de poblaciones autóctonas indígenas? Coincidimos en la necesidad de fortalecer los partidos políticos, pero también concordamos en que no es este el mecanismo idóneo para representar a todas las formas de participación que exige nuestra diversidad[15].

¿Cuáles formas de participación no convencionales se viven todos los días en los grupos excluidos? Participación hay todo el tiempo, el asunto central es si esa participación es la política que nosotros estamos midiendo o si es otra forma de participación. Si los grupos excluidos no están accediendo a todas las facetas de la participación política, ¿qué forma de participación viven? La participación no viene ligada al hecho de votar; no puede válidamente afirmarse hoy en día que el voto inventó a los

15 Al respecto, puede verse la sentencia del caso Yátama contra Nicaragua, en <http://www.corteidh.or.cr>.

pobladores indígenas como participantes dentro de su propia comunidad.

¿Cómo hacer compatibles los mecanismos de democratización con las cuotas o mecanismos de acción afirmativa? Hay, por cierto, una solución que el Tribunal Electoral de Costa Rica logró producir al efecto, privilegiando el porcentaje de mujeres por encima aun de las preferencias de los votantes en primarias, pero esto no está exento de polémica porque puede significar modificar sustancialmente el orden que los votantes dieron a los candidatos en las elecciones primarias. ¿Hasta dónde, hasta cuánto y hasta cuándo llegar con las cuotas? ¿Es la paridad una probabilidad para superar la aplicación de acciones afirmativas?

¿Cómo inciden los grupos fácticos –ya sea aquellos que están al margen de la ley o los legalmente establecidos– en el desarrollo de la participación política? ¿Cómo los podemos regular? ¿Cuánta sustitución de Estado o proyecto paralelo de Estado, vamos a seguir viendo en América Latina?

Pero además de preguntas, tenemos algunas certezas:

- La democracia es dinámica pero las formas de exclusión pueden ser persistentes y perversas, aún en la mejor de las democracias formales.
- La democracia latinoamericana corre graves riesgos de ver resquebrajada su legitimidad por la persistencia de la exclusión, y esto incluye la búsqueda de esos "Estados paralelos" o esas formas paralelas de verse políticamente.
- La diversidad es compleja, rica y cambiante, y en consecuencia probablemente no vamos a acabar nunca con todas las formas de exclusión, ni siquiera en el ámbito estricto de la participación política, pero esto no es razón para no luchar cada día por avanzar hacia la inclusión.
- La inclusión no se generará espontáneamente, es necesario promoverla, hay que tratar de alcanzarla, no va a ocurrir simplemente porque el mundo evolucione en ese sentido.

- Las medidas en favor de la inclusión pueden generar distorsiones o efectos adversos y por ello es preciso monitorearlas, analizarlas y evaluarlas.
- Para hablar de inclusión a largo plazo tenemos que hablar de valores y prácticas, y el mejor medio para estos cambios es la educación.
- La inclusión no se alcanzará solamente por la vía de la participación política, pero sin duda hay tremendas exclusiones en la participación política en América Latina que tenemos que eliminar.
- La construcción colectiva de valores se produce por interacción de procesos educativos. La verticalidad de los valores en América Latina debe mucho a la historia. Conviene remontarse hasta la Colonia para saber de dónde vienen esas raíces de valores verticales tan fuertes, por lo menos en las clases dominantes en América Latina, pero que en realidad funcionan también como mecanismos "legitimadores" de la exclusión.

4. Nueve manifestaciones de una democracia incluyente

Si el postulado esencial es que para que una democracia progrese y se profundice en la vía de la inclusión es preciso que se reconozca como diversa, que valore la riqueza de la diversidad, que busque desentrañar las complejidades de una sociedad que dista mucho de ser uniforme y que tenga como guía la aplicación de la equidad, cabe ahora hacer una rápida propuesta de qué instituciones pueden ser útiles para su concreción. Postulamos, aquí, que al menos nueve manifestaciones pueden volverla funcional.

- El fortalecimiento de un sistema de justicia eficaz, ya que la primera barrera para impedir las violaciones de derechos humanos es una justicia (local) eficaz. De la misma manera, un juez comprometido con la causa de los derechos humanos

es el mejor aliado para la dinámica de una democracia incluyente. La justicia electoral, como lo han demostrado resoluciones en Costa Rica o en México, puede volver más amplias las regulaciones de una legislación tímida, por ejemplo en la aplicación de las cuotas de candidaturas por sexo.

- La descentralización, puesto que un ejercicio lejano del poder suele ser un ejercicio ajeno del poder. La rendición de cuentas se facilita en el caso del poder local, el cual suele, también, reconocer más fácilmente las diferencias y desigualdades que un poder central que funciona por categorías indiscriminadas.
- El combate abierto a la pobreza y la distribución del poder económico. Los derechos económicos, sociales y culturales requieren para su realización de mecanismos expresamente dirigidos al combate a la exclusión. Hoy en día no puede esperarse que una redistribución ocurra espontánea y naturalmente, de manera que son ineludibles políticas diseñadas para la reducción sustancial de la pobreza.
- La democratización de los partidos políticos. Por más que resulte difícil y por más que haya experiencias frustrantes, es preciso invertir esfuerzos en tornar nuestros partidos políticos en un verdadero instrumento de representación y que reflejen la diversidad de nuestras realidades, lo que significa buscar mecanismos para garantizar la participación de la mujer, de los sectores no urbanos, de los grupos étnicos. La democracia electoral es insuficiente por sí misma pero es esencial para una democracia incluyente.
- El fortalecimiento de la sociedad civil en sus formas de organización. La existencia de organizaciones activas y capaces en el marco de la sociedad civil es una forma de ejercer control sobre las acciones del poder público. En particular, para una democracia incluyente la presencia de numerosas organizaciones no gubernamentales es un paso decisivo en la tarea de hacer que todas las voces se escuchen.

- El reflejo de una diversidad étnica y lingüística. Desde el funcionamiento mismo de la democracia electoral, hay que abrir campo a la diversidad étnica y lingüística. Experiencias exitosas en países como Panamá y Colombia demuestran que es posible detectar formas de representación que garanticen una voz a las poblaciones indígenas. En el caso de las poblaciones afroamericanas, hay todavía poca concreción en instituciones electorales o de otra naturaleza en América Latina, pero es una ruta que hay que explorar con detenimiento.
- Los derechos de la mujer. No sólo por constituir la mitad de la población latinoamericana, sino por la reparación de las injusticias históricas en su contra, la mujer debe ser el eje de una verdadera democracia inclusiva. Una interpretación audaz de la legislación es vital, en materia de cuotas de candidaturas, de derechos de herencia, de titularidad en los préstamos para agricultura o para pequeña industria, de investigación de paternidad.
- Las diferencias por segmento de edad. Una democracia incluyente reconoce que las diferentes edades entrañan necesidades diferentes. Los derechos de niñas y niños al igual que los derechos de las personas de la tercera edad reclaman perspectivas novedosas en la elaboración y puesta en ejecución de políticas públicas. Y este es un claro ejemplo de que la equidad reparadora es un principio fundamental en la construcción de la democracia incluyente.
- El reconocimiento de la complejidad que la diversidad entraña. La democracia incluyente sólo puede ser entendida como un proceso continuo de exploración e identificación de necesidades particulares y de diseño de legislación y políticas acordes. Una de las lecciones más importantes es que cada vez que creemos que hemos descubierto toda la gama de la diversidad aparece un nuevo ángulo, desde los derechos de las personas con discapacidad hasta la defensa de las preferencias

sexuales, que nos exige un replanteamiento de prioridades y un mayor detalle en un cuadro que creíamos completo.

Las anteriores no pretenden ser un esquema acabado, sino una propuesta para la reflexión, en un tema que reclama la más clara de las decisiones, si es que queremos ser fieles a la vigencia de los derechos humanos y dinamizar el sentido de nuestra democracia, haciéndola más justa, más equitativa y más sustentable. Y tenemos la certeza de que una agenda en favor de la inclusión involucra a todos.

Primero, desde los organismos electorales; hay una agenda para los organismos electores si es que hay vocación de trabajar en favor de la inclusión y puedo citar dos casos concretos. En Puerto Rico han tenido la capacidad para identificar personas marginadas –o que pueden quedar marginadas– de la participación electoral, y han tomado medidas pensando en esas personas. En Costa Rica, la ley no habría bastado para cambiar la representación real de las mujeres en el Congreso; fue una interpretación del organismo electoral la que favoreció la inclusión.

Hay una agenda a favor de la inclusión desde los partidos políticos, en muchos sentidos. Por supuesto, internamente, porque deben seguir su camino hacia la democratización. Democratizar no es simplemente conducir primarias, es tratar de que esa diversidad de las sociedades se represente efectivamente en los partidos políticos y en sus candidatos, asumiendo sin embargo, que esto implica ceder poder. Los partidos políticos son también los que ponen la agenda política, y el tema de la exclusión no está necesariamente en ella. Se trata de recuperar el tema de la exclusión y plantearlo directamente como un tema de debate nacional.

Hay una agenda a favor de la inclusión desde la sociedad civil, sin lugar a dudas: no hay lucha que se haya ganado en favor de la inclusión que no haya estado generada también por movimientos desde la sociedad civil. Por otro lado, en América Latina tenemos una sociedad civil muy capaz, con organizaciones que

se dedican a promover la democracia. Buena parte de ese talento podría usarse para pensar en movimientos reivindicatorios en favor de la inclusión, tema que además hace a la esencia de la sociedad civil.

Hay una agenda a favor de la inclusión desde la academia: en temas como la participación de la mujer, la diversidad étnica, la propia pobreza, faltan estudio, análisis, valoración e innovación.

Hay una agenda a favor de la inclusión desde los medios de comunicación, por el doble papel de los comunicadores como formadores de opinión y como actores políticos no tradicionales, por su incidencia en los procesos educativos, ya que sabemos que los mensajes que transmiten los medios son tan importantes como los que transmite el sistema educativo formal. Muy a menudo los medios, los temas de violencia, los temas de machismo, los temas de racismo, los temas de odio, por ejemplo, hacia las personas con determinada orientación sexual, son temas que se manejan a partir de mensajes emitidos por los medios y que se pueden empezar a cambiar desde los mismos medios.

Quiero cerrar marcando el esfuerzo internacional de Equal Rights, una entidad que empezó siendo una organización de defensa del principio de no discriminación, que es un principio fundamental en materia de derechos humanos y que ahora ha cambiado de enfoque y está proponiendo, en una declaración internacional, que superemos el concepto negativo de "no discriminación", que hablemos del concepto positivo de derecho a la equidad, y que derecho a la equidad quiere decir, como lo expresó Aristóteles tanto tiempo atrás, que tan injusto es tratar diferente a los iguales, como lo es tratar igual a los diferentes. La equidad empieza por el reconocimiento de diversidad y de diferencias, e igual trato para desigual condición es injusto. La inclusión es un asunto de derechos pero sobre todo, es un asunto de justicia.

Bibliografía

Barber, B., *Strong democracy: participatory politics for a new age*. University of California Press, Berkeley, 1984.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos, "Declaración y programa de acción de Viena", en: Revista IIDH, vol. 18. IIDH, San José, 1993, págs. 291-326.

Corte IDH, *Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam, fondo*, sentencia de 4 de diciembre de 1991. Serie C No. 11.

Corte IDH, *Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam, reparaciones y costas*, sentencia de 10 de septiembre de 1993. Serie C No. 15.

Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.

Dalton, R., Cit*izen politics in western democracies. Public opinion and political parties in the United States*. Chatham House, Great Britain, West Germany and France, 1988.

Downs, A., *An economic theory of democracy*. Harper and Row, New York, 1957.

Grofman, B. (ed.), *Information, participation and choice. An economic theory of democracy in perspective*. The University of Michigan Press, Michigan, 1993.

Huntington, P., M. Crozier, S. Watanuki, *The crisis of democracy*. New York University Press, New York, 1975.

IIDH/BID, *Acceso a la justicia y equidad*. IIDH, San José, 2000.

IIDH/CAPEL, *Diccionario electoral*, segunda edición. IIDH, San José, 2000.

Kelsen, H., *Esencia y valor de la democracia*. KRK ediciones, Oviedo, 2006.

Klingeman, H.D., y D. Fuchs, *Citizens and the State*. Oxford University Press, Oxford, 1995.

Lijphart, A., "Unequal participation: democracy's unresolved dilemma", en: *American Political Science Review*, vol. 91, 1997.

Mackenzie, W., *Elecciones libres*. Editorial Tecnos, Madrid, 1962.

Rodino, A.M., "La educación en valores entendida como educación en derechos humanos. Sus desafíos contemporáneos en América Latina", en: *Revista IIDH*, vol. 29. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Enero-Junio 1999, págs. 103-114.

Thompson, J., "Participación, democracia y derechos humanos", en: *Revista IIDH*, vol. 34-35. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1995.

Participación e inclusión política en América Latina: una perspectiva desde el retorno a la democracia hasta los inicios del siglo XXI

*Salvador Romero Ballivián**

Las líneas centrales de la evolución de la participación política y electoral en América Latina

A veces resulta indispensable comenzar con una obviedad para medir mejor la evolución en el largo plazo, colocar el asunto en una perspectiva adecuada y apreciar correctamente los desafíos pendientes. La obviedad es que hoy, en América Latina, se vota más y se vota mejor que hace tres décadas, cuando comenzó la transición a la democracia, cuando la región se integró en lo que Samuel Huntington denominó la "tercera ola"[1] y que supuso para varios países reencontrar experiencias democráticas, aunque esas tradiciones eran de calidad desigual[2].

En efecto, en casi todos los lugares se han ampliado los cargos públicos elegidos con el sufragio directo de los ciudadanos: a menudo se trata de autoridades locales, municipales o estatales, que además tienen más recursos y competencias para atender los requerimientos, las necesidades y las prioridades de la población. La descentralización del Estado ha tendido a mejorar la calidad

* Boliviano. Doctor en sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París. Entre los principales cargos que desempeñó están la presidencia de la Corte Nacional Electoral de Bolivia y la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz. Dicta clases en diferentes grados en las principales universidades de Bolivia, en especial en las universidades Católica Boliviana y en la Mayor de San Andrés. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre asuntos políticos y electorales.

1 Huntington, Samuel P., "La tercera ola de la democracia", en: Diamond, Larry y Marc Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*. UNAM, México, 1996, págs. 3-23.

2 Cf. Hermet, Guy, *Les désenchantements de la liberté*. Fayard, París, 1993.

de la democracia, favorecido la participación política, la cercanía entre autoridades y ciudadanía, la inclusión en la agenda y en las políticas públicas de sectores que tradicionalmente tuvieron una escasa atención de parte del Estado. Allí figura, entre otros ejemplos, la Participación Popular boliviana que inclusive repercutió en el escenario nacional, como probaron las candidaturas legislativas e incluso presidenciales surgidas desde el escenario local a partir de la última década del siglo XX.

También los electores han recibido la posibilidad de escoger de manera directa a sus parlamentarios con el quiebre de las listas cerradas y bloqueadas: a veces pueden escoger entre congresistas de un solo partido estableciendo sus propias preferencias, en otros casos pueden elegir en las listas de varias organizaciones o votar por un candidato presidencial y por el parlamentario en boletas separadas. Si bien muchas de esas reformas se adoptaron sin un diagnóstico o balance detenido de los sistemas electorales reemplazados o de los sistemas de partidos que se buscaba dejar atrás[3], y que la pertinencia de algunas de esas reformas es aún objeto de controversia por los efectos discutibles sobre la construcción de un sistema de partidos estructurado o por no haber revertido el desprestigio de los partidos y más bien alimentado las rivalidades dentro de las mismas organizaciones[4], de manera especial en la región andina, no cabe duda que el propósito declarado de tales cambios fue el reforzamiento del poder de los ciudadanos, el mejoramiento de la representatividad de los parlamentos y por lo tanto, una mayor inclusión de actores poco presentes.

Por último, el referéndum que constituyó una singularidad uruguaya durante décadas, se ha convertido en una práctica común en el Continente y hoy pocos países no lo contemplan en su legislación. Su introducción fue alentada como un meca-

3 Tuesta Soldevilla, Fernando, *Representación política: las reglas también cuentan (sistemas electorales y partidos políticos).* F. Ebert-Universidad Católica del Perú, Lima, 2005, pág. 73.

4 Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos.* Fondo de cultura económica, México, 1994, págs. 276-278.

nismo para aumentar la participación ciudadana, enfrentar los problemas de gobernabilidad y la crisis de representación; ciertamente ha ampliado la ventana de oportunidades de participación pero en comparación con las primeras expectativas el balance tiende a ser modesto[5], cuando no polémico, en especial si el Poder Ejecutivo lo convoca y pone en la balanza todos sus recursos e influencias para obtener el "sí". Con ese mecanismo, los electores han aprobado nuevas constituciones (Venezuela, Ecuador, Bolivia), aprobado reformas a estas mismas cartas magnas (Venezuela, Colombia), optado entre políticas públicas antagónicas (Costa Rica). Acompañando el referéndum, ingresaron en las legislaciones la revocatoria de mandato, que puede concernir incluso hasta la presidencia de la República, el plebiscito o la consulta popular; al mismo tiempo, se ampliaron las oportunidades de intervención ciudadana en asuntos públicos (iniciativa legislativa, veto popular, audiencias públicas, etc.).

Con un carácter igualmente general, se debe apuntar que en las tres últimas décadas el cuerpo electoral se ha ampliado. No se trata únicamente de constatar un aumento en las cifras brutas, que debería mucho a la llegada al escenario electoral de una población mayoritaria joven en América Latina: de hecho, entre inicios de la década de 1980 y el final del primer decenio del siglo XXI ha sido frecuente que el cuerpo electoral se duplique, mientras que en ese mismo lapso en Europa los incrementos han sido muy inferiores. Queda por indagar los tipos de impacto que provocaron tales incrementos del padrón en la política latinoamericana.

Con el retorno a la democracia, varios países extendieron el derecho al sufragio a los analfabetos (Ecuador, Perú, Brasil[6])

---

5 Cf. Zovatto, Daniel, "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007", en: Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*. Prometeo, Buenos Aires, 2008, págs. 262-287.

6 Grijalva, Agustín, *Elecciones y representación política*. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 1998, pág. 170.

y más adelante hubo un movimiento generalizado hacia la reducción de la edad mínima para ejercer ese derecho de 21 a 18 años, llegando algunos a dejarlo como facultativo desde los 16. A la par, las leyes flexibilizaron las condiciones de acceso a los cargos públicos en materia de edad. Asimismo, alrededor del cambio de siglo, la mayoría de las legislaciones abrió la votación a los ciudadanos residentes en el exterior en lo que se consideró una ampliación de la frontera democrática y una respuesta a la globalización, dejando atrás las razones puntuales por las cuales algunos Estados lo adoptaron a fines del siglo XIX o principios del siglo XX[7]. Empero, los resultados prácticos fueron más bien limitados, con tasas bajas de inscripción y escasa movilización el día de la elección, a contramano de las esperanzas o temores finalmente desmedidos de sus partidarios o detractores, en especial en los países con importantes diásporas (República Dominicana, Bolivia, México[8]; Uruguay hace figura de excepción, menos por no contar con ese derecho que por haberlo rechazado en 2009 mediante referéndum).

Más allá de los cambios legales, hubo un esfuerzo, desigual según los países y variado en los públicos a los cuales se apuntó, para alentar la participación y la inclusión política de actores históricamente marginados del espacio público latinoamericano: mujeres, poblaciones indígenas, personas con discapacidad física.

En el caso de las mujeres, el énfasis no se puso tanto en el acceso al voto, aunque hubo esfuerzos en esa dirección a menudo coordinados entre organismos electorales, organizaciones no gubernamentales, movimientos de mujeres y agencias de cooperación internacional: como se verá, se logró cerrar la brecha desfavorable para el sufragio femenino. La prioridad se dirigió a

7 Para una perspectiva general, IDEA/IFE, *Voto en el extranjero*. México, 2008, pág. 286.

8 Sin duda el caso más notorio es el de México: en la presidencial de 2006, en Estados Unidos apenas votaron 28335 personas de una población estimada en varios millones. Instituto Federal de Elecciones, *Voto de los mexicanos residentes en el exterior*. IFE, México, 2006, pág. 23.

promover la participación en asuntos públicos de manera amplia, con especial atención a la obtención de cargos electivos con la introducción de cuotas[9]. Si éstas han probado su eficiencia, en la medida que la legislación sea clara, precisa y con instrumentos para garantizar su cumplimiento o que ciertas instituciones como las electorales dotadas de poderes reglamentarios tengan un papel proactivo, también plantean debates, como señaló María de los Ángeles Fernández[10]. Sin embargo, parece oportuno prolongar la reflexión colocando algunos temas en el tapete: incluso en un caso como el de Costa Rica, el país con mayor cantidad de parlamentarias, apenas desaparece la imposición de las cuotas, como en el caso de los cargos uninominales para alcaldías propietarias e intendencias, la presencia de las mujeres en las candidaturas se reduce drásticamente[11]. Al mismo tiempo, se debe apuntar la paradoja que países reputados por su solidez institucional como Uruguay o Chile, figuren abajo en la proporción de mujeres legisladores, en tanto que la situación inversa se presenta en Nicaragua, Perú, República Dominicana o Bolivia. Estos datos sugieren que la misma consolidación institucional que representa una ventaja para el asentamiento de la democracia puede limitar la incorporación de innovaciones, más fáciles de realizar en sistemas más frágiles, por lo tanto menos estructurados y más abiertos al cambio.

En el caso de los pueblos indígenas, los sistemas políticos sintieron la inevitable tensión entre la visión de una ciudadanía abstracta de iguales y otra fundada en el reconocimiento de derechos colectivos para grupos dotados de una identidad común.

---

9 Para una visión de conjunto en América Latina, Archenti, Nélida, y María Inés Tula (eds.), *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género*. Heliasta, Buenos Aires; Bareiro, Line, e Isabel Torres (eds.), *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH, San José, 2009; IDEA, *Mujeres en el Parlamento: más allá de los números*. IDEA, Estocolmo, 2002.

10 Ver en esta edición, Fernández, María de los Ángeles, "Inclusión y participación política femenina: la confusión de los fines con los medios o la urgencia de expandir las posibilidades".

11 Zamora, María Eugenia, "Derechos políticos de la mujer en Costa Rica 1986-2006", en: Bareiro, Line, e Isabel Torres (eds.), *Igualdad para una democracia incluyente...* págs. 430-432.

Por más que esta contraposición sea una de las líneas fuertes del debate mundial de la filosofía y la sociología políticas[12], el asunto adquiere una relevancia particular en América Latina. Pero la tendencia no deja dudas pues la concepción multicultural lleva ventaja. En ciertos lugares se reconocieron designaciones mediante usos y costumbres, como en México, en especial en Oaxaca donde la mayoría de las designaciones municipales de ese Estado se hace en base a procedimientos consuetudinarios; en otros se crearon escaños especiales, siguiendo la ruta trazada por la Constitución colombiana de 1991, innovadora en este campo como en otros asuntos que fortalecieron la vertiente participativa de la democracia[13]. Asimismo, se crearon los primeros partidos dirigidos por indígenas, que postularon candidatos indígenas a los más altos cargos electivos, plantearon agendas propias, exigieron reformas para un reconocimiento del carácter multicultural de las sociedades latinoamericanas. Afirmaron que representan fielmente los intereses de los sectores beneficiados con el sufragio universal y con su ejercicio regular, lo que a veces se acompañó del debilitamiento de los partidos que promovieron la ampliación del sufragio. El proceso no es automático ni inmediato: la organización autónoma de los grupos beneficiados con el voto universal, si ocurre, necesita un tiempo de maduración y el sentimiento que el nuevo emprendimiento tiene sentido, que hay una cierta distancia entre el partido que extendió el voto y los intereses del sector. Esta evolución que ocurrió en Europa con el desplazamiento de los liberales por parte de los socialistas gracias al voto obrero entre finales del

12 Cf. Weinstock, Daniel, "La problématique multiculturaliste", en: Renaut, Alain (dir.), *Les philosophies politiques contemporaines*. Calman-Lévy, París, 1999, págs. 450-461.

13 Murillo, Gabriel, y Rubén Sánchez, "Procesos y factores determinantes de la recurrencia de la crisis gubernativa en Colombia", en: Murillo, Gabriel (ed.), *Hacia la consolidación democrática andina (transición o desestabilización).* Universidad de los Andes, Bogotá, 1993, págs. 105-107.

siglo XIX e inicios del XX[14], se ha presentado con fuerza en Ecuador o Bolivia con los partidos indígenas[15].

Finalmente, para las personas discapacitadas el esfuerzo apuntó sobre todo a generar las condiciones mínimas para el ejercicio de los derechos políticos en la mayor igualdad posible. Para ese fin se otorgaron facilidades de acceso a los recintos electorales, la puesta a disposición de materiales pertinentes (cerchas para no videntes, etc.) o mecanismos para permitir el sufragio de electores que no pueden acudir a los centros de votación. En este campo es posible que ningún Estado de la región haya llegado tan lejos como Puerto Rico, experiencia retratada por Néstor Colón[16]. Aquí, a diferencia de las categorías anteriores, que podían abarcar conjuntos muy amplios de la población, se trata de alcanzar círculos reducidos para afianzar un modelo democrático inclusivo e igualitario, atento a la dignidad del ciudadano.

Empero no todas las legislaciones se encuentran en el mismo punto. Hay categorías privadas del derecho al voto. La primera mención corresponde a militares y policías activos, que en ciertos países están legalmente excluidos del padrón. Tal exclusión puede deberse a razones históricas o sociológicas, desde la voluntad de limitar la participación de los miembros de las fuerzas de seguridad en asuntos políticos en Estados que sufrieron violentas interrupciones de sus procesos políticos a manos militares, hasta el deseo de evitar la manipulación del voto de sectores regidos por la jerarquía y la disciplina. Sin embargo, con los progresos en las condiciones de la votación, tal restricción parece cada vez menos justificada. La segunda mención corresponde a los detenidos, en especial sin sentencia: en varios países, no tienen prohibiciones especiales en la medida que hacen parte del cuerpo

14 Duverger, Maurice, *Les partis politiques*. Seuil, París, 1992.

15 Romero Ballivián, Salvador, "Sufragio universal y democracia en Bolivia: una perspectiva de medio siglo", en: *Opiniones y Análisis*, no. 87. FUNDEMOS, La Paz, 2007, págs. 132-141.

16 Ver en esta edición, Colón, Néstor, "La inclusión desde la labor de los organismos electorales: medidas positivas para enfrentar y combatir la exclusión".

de ciudadanos, en otros obtuvieron recientemente el derecho al sufragio luego de demandas y debates sobre principios en los niveles más altos de los poderes del Estado[17], pero en otros lugares aún confrontan serias dificultades de derecho y de hecho para participar en los comicios.

Se vota en más procesos electorales y con franjas cada vez más amplias de la ciudadanía; igualmente, se vota en mejores condiciones, al punto que los indicadores básicos de elecciones limpias, libres y como principal medio de acceso a cargos públicos se encuentran consistentemente cumplidos en la inmensa mayoría de los países[18]. Los progresos en la transparencia representan uno de los cambios fundamentales en la manera cómo vota América Latina, una región que desde la instauración de las repúblicas proclamó la soberanía popular como principio de legitimación del poder e hizo de las elecciones el instrumento de asignación del poder, pero que a la vez fue infiel a su propio ideario, alimentando su historia con golpes de Estado, guerras civiles, rebeliones. Hoy, la inmensa mayoría de los procesos electorales se ajustan a la "certeza de las reglas y la incertidumbre de resultados", superando épocas en las cuales sí podían celebrarse comicios pero que muchas veces tenían un sello excluyente y fraudulento, e incluso cuando se desarrollaban con regularidad no necesariamente servían para "resolver el conflicto político y llevar al poder a los gobernantes; tampoco eran un medio de expresión de las preferencias políticas, ni un mecanismo de control de los gobernados sobre sus gobernantes"[19], como sucedía en México o, en un contexto más autoritario, Paraguay, donde el general Stroessner participó y ganó seis elecciones consecutivas...

17 Cf. para el caso argentino, Carnota, Walter, y José Daniel Cesano, *El voto de los presos*. Ediar, Buenos Aires, 2007.

18 Cf. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina*. PNUD, Lima, 2004, págs. 75-79.

19 Loaeza, Soledad, *Entre lo posible y lo probable*. Planeta, México, 2008, pág. 87.

Símbolo de esta transformación son los organismos electorales que dejaron de ser dóciles mecanismos para asegurar la reelección oficialista. Gracias a significativos cambios jurídicos o profundos ajustes institucionales, a veces logrados en amplias mesas de negociación entre el gobierno y las oposiciones, se han vuelto más independientes, imparciales y profesionales: su compromiso con la transparencia de la elección, el respeto de la voluntad popular y la independencia frente a los gobiernos de turno, ha fortalecido la democracia[20]. Por supuesto, este cambio fue posible, entre otros factores, por cambios en la cultura política: tras las experiencias militares y la caída del sistema soviético, se revalorizó el papel de las instituciones e incluso se adoptaron concepciones más procedimentales de la democracia, atentas a los equilibrios de poder, el respeto de la legalidad, las garantías ciudadanas, aunque no por ello divorciadas de valores mínimos. El papel del Instituto Federal de Elecciones y del Tribunal Electoral del Poder Judicial en la evolución del sistema político mexicano de un régimen cerrado a la alternancia, refractario a la participación independiente a otro abierto, competitivo y plural, representa uno de los casos notables[21]. Fruto de estas evoluciones, ¡muchos países han tenido en la década de 1980 o 1990 sus primeras alternancias pacíficas entre oficialismo y oposición de toda su historia!

Este tablero, cierto en sus rasgos generales, no está exento de retrocesos. Los logros alcanzados no son definitivos: las conquistas de la democracia pueden ser frágiles o firmes, pero nunca irreversibles. La afirmación vale tanto para la participa-

20 Para una demostración del impacto de esta composición de los organismos electorales, cf. Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy y Thomas Mustillo, "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea", en: *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, no. 51. Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, España, abril de 2009, págs. 15-40.

21 Cf. Merino, Mauricio, *La transición votada*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pág. 246; Andrade, Virgilio, "Balance y perspectivas de la justicia electoral en México", en: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*. 2002, págs. 620-641.

ción y la calidad de los procesos electorales, como probó la fraudulenta reelección de Fujimori en 2000, tanto como para las condiciones del Estado de Derecho, el respeto de las garantías individuales, la protección de los derechos humanos o las condiciones para el trabajo opositor que pueda darse entre comicios (asunto que no será analizado en este texto).

Como suma de todos estos cambios, los rostros de la política latinoamericana se han transformado: ahora, los representantes se asemejan más a sus votantes que al comienzo de la transición democrática. Este cambio no implica en sí mismo el mejoramiento o el empeoramiento de la gestión pública o de las prácticas políticas, ni prejuzga sobre las orientaciones de las políticas estatales. Esta evolución sirve para abonar la tesis que los problemas de la democracia latinoamericana no provienen necesariamente de la supuesta falta de representatividad de los partidos sino, más bien, de un problema en el diseño de políticas y de toma de decisiones[22] en una región en la cual las expectativas de la gente con la democracia se centran principalmente en el mejoramiento de las condiciones de vida y la igualdad[23].

La transformación del perfil de los representantes es notoria en el caso del poder local, donde la descentralización ha dado en general origen a una vigorosa vida política municipal rural, muy abierta a grupos que habían tenido una presencia secundaria en los cargos públicos, como sucedió en Bolivia[24]. Sin embargo, es también visible en los parlamentos, principal escenario colectivo de la política. Si la mayor presencia femenina ha retenido la atención, otros cambios, menos perceptibles a primera vista, también modifican la composición parlamentaria. Grupos más populares desplazan a las élites tradicionales, profesiones más

22 Cf. Pachano, Simón, *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en Ecuador*. FLACSO/IDEA, Quito, 2007, págs. 154-157.

23 Cf. Ai Camp, Roderic, "La democracia a través de la lente latinoamericana: una evaluación", en: Ai Camp, Roderic, (coord.), *Visiones ciudadanas de la democracia en América Latina*. Siglo XXI, México, 2007, págs. 29-33.

24 Cf. Albó, Xavier, *Ojotas en el poder local*. CIPCA, La Paz, 1999, pág. 145.

variadas rompen la monotonía de los abogados, parlamentarios con menos recorrido político y sobre todo partidario, arrinconan a líderes con amplia trayectoria. Como sucedió antes en otras latitudes, el ejercicio regular del sufragio universal minimiza el papel de las élites tradicionales a favor de clases medias y populares[25].

Sólo si se tienen presentes estas evoluciones que por obvias no resultan menos fundamentales, se puede indagar sobre cuál es hoy la ruta para lograr una mayor participación política, electoral de manera más específica, una mejor inclusión en la democracia. El acento se colocará en las barreras y en los límites que a principios del siglo XXI aún restringen la participación política, distinguiendo entre los problemas estructurales de aquellos que tienen un carácter más coyuntural, lo que no implica necesariamente que sean más fáciles de resolver. Por último, se esbozará en la conclusión algunos de los desafíos que deben encarar las democracias latinoamericanas para favorecer la participación.

La participación política y la inclusión

En el origen de una exclusión estructural: la falta de documentación

Numerosos países latinoamericanos construyeron Estados que tuvieron graves complicaciones para controlar de manera efectiva sus propios territorios, lo que se tradujo en una escasa presencia administrativa en muchas regiones, en especial rurales o alejadas de las principales ciudades, abandonadas al dominio de élites que acumulaban el poder social, económico y político, o libradas a su propia suerte. De las muchas complicaciones que provocó esa situación, la que tiene mayor relevancia para este análisis es que sectores muy numerosos de la población no se encontraban registrados por el Estado, en el mejor de los casos contaban con inscripciones en los libros de la Iglesia.

25 Cf. Garrigou, Alain, *Histoire sociale du suffrage universel en France (1848-2000)*. Paris, 2002, págs. 283-297.

Aquella situación de marginación planteaba pocos problemas prácticos en el escenario político oligárquico, reservado a las clases más favorecidas y perturbado de manera esporádica con las rebeliones de los grupos populares, seguidas a menudo de represiones de gran envergadura, como probó el destino de la sublevación de Farabundo Martí en El Salvador a finales de la década de 1920.

Sin embargo, cuando el juego político rompe las barreras estrechas y se funda sobre la participación de todos los adultos, beneficiados con el sufragio universal, se confronta el grave problema de la documentación, sin la cual no se puede asegurar que todos los ciudadanos puedan participar de manera efectiva aunque tengan el derecho teórico, ni tampoco elaborar un padrón electoral completo y confiable. Existen al menos dos áreas críticas en los asuntos de documentación: el registro civil e identificación[26].

Por un lado, el servicio del registro civil tendría que inscribir todos los nacimientos de manera oportuna. Detrás de la sencilla enunciación, se esconden numerosas exigencias: contar con un servicio capaz de cubrir de manera permanente el conjunto del territorio y no únicamente las zonas urbanas y algunas regiones rurales densamente pobladas; disponer de funcionarios capacitados para efectuar inscripciones sin o con mínimos errores; asegurar un eficiente sistema de archivo de la información; asegurar que todos los sectores de la población realicen el trámite de manera sencilla y sin discriminación. Algunos Estados han conseguido cumplir de manera bastante correcta con este desafío, en especial los más estructurados y aquellos con poblaciones más homogéneas y territorios más compactos. Otros han emprendido en los últimos años significativas reformas jurídicas e intensos programas especiales para cubrir los vacíos: mayor tiempo para la inscripción de niños, proyectos para el registro de adultos indocumentados o para la

26 Los nombres de los servicios que se citan son genéricos: en algunos países pueden corresponder al señalado, en otros no. Sin embargo, la función es generalmente la misma.

corrección de errores registrales en especial en las zonas rurales, etc.[27]. A veces la voluntad de ampliar la inclusión ha debido hacer concesiones a los principios de confiabilidad.

Sin embargo, el problema aún eleva una significativa barrera para la participación en varias naciones, penalizando sobre todo a las poblaciones rurales más pobres, con escasos vínculos con el Estado central o con relaciones traumáticas, a veces de lengua indígena. De manera indirecta se puede apreciar la gravedad del problema comparando la debilidad de la cantidad de inscritos con respecto a la población en edad de votar (aunque, como se verá, ese problema no corresponde únicamente a esta variable).

Por otro lado, el servicio de identificación tendría que entregar una cédula a todos los ciudadanos (previamente registrados en el registro civil) para que ellos se inscriban en el padrón o ejerzan su derecho al sufragio de forma más automática. Los retos se asemejan a los del servicio del registro civil aunque tal vez tengan un carácter menos apremiante, en especial por la menor necesidad de efectuar el trámite para obtener la cédula en los tiempos perentorios que suelen ser los del registro del nacimiento y por la posibilidad de tener un servicio un poco más centralizado. Sin embargo, nuevamente no todos los Estados consiguen que sus ciudadanos tengan el carné, siendo los más penalizados, otra vez, los habitantes de áreas rurales con malos indicadores de desarrollo humano y relaciones esporádicas, a menudo impregnadas de desconfianza o temor, con los servicios públicos. En algunos países, a esa exclusión de características estructurales, se añade otra ligada a la ineficiencia: cuando una persona debe aguardar semanas o inclusive meses para recoger su documento, terminan acumulándose en las oficinas miles de cédulas que corresponden a igual número de ciudadanos privados del derecho de la participación política, como ocurre en Paraguay o Haití. Por último, en algunos países, la entrega de la cédula puede ser objeto de manipulaciones partidarias, en especial cuando son las alcaldías las encargadas de distribuirla.

27 Para un ejemplo, en el caso boliviano, cf. Roca, Eliana, *El derecho a la identidad en el registro civil de Bolivia*. El País, Santa Cruz, 2006, págs. 111-174.

La ausencia de una burocracia, en el sentido que da Max Weber al término[28], lleva a exclusiones indebidas de ciudadanos que tienen simpatías abiertas por las formaciones que no controlan esos niveles locales del poder.

Estos problemas son heredados de tiempos anteriores a la democratización de finales del siglo XX y muchas veces se explican por las fragilidades estructurales de los Estados. De manera más o menos exitosa, con mayor o menor dedicación, los países que han buscado resolver las carencias de la documentación y los servicios de registro civil funcionan mejor para las nuevas generaciones. Sin embargo, en numerosos lugares el problema continúa pendiente y son siempre los grupos tradicionalmente marginados los que sufren en primer lugar por estas limitaciones a la participación política.

La ausencia de inscripción electoral: entre el peso del pasado y las novedades del desencanto

La documentación en todos sus aspectos suele constituir el requisito ineludible para figurar en el padrón electoral. Por lo tanto una inscripción electoral auténticamente universal no puede encararse para una población que no se encuentra completamente documentada. Ya se señaló la importancia de los factores estructurales de la marginación social y política en este campo: cualquiera sea la voluntad de los ciudadanos, si ellos no tienen los documentos indispensables, terminan excluidos de la política institucional y del campo electoral.

Estas barreras afectan aún a los ciudadanos de las áreas rurales. En cambio, debe señalarse la notable evolución de la participación política de las mujeres en los últimos años, en una trayectoria que recuerda el camino europeo y se liga con el significativo aumento de oportunidades de toda naturaleza para las mujeres. De ser minoritarias en las listas electorales, con la notable excepción de Guatemala, donde aún sólo llegan a

28 Cf. Weber, Max, *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1964, págs. 174-178.

45.8% del padrón, en la gran mayoría de los países las mujeres invirtieron las cifras, lo que se adecua mejor a la realidad demográfica[29]. Este cambio se da sobre todo en las capitales y las principales ciudades, donde crecen las oportunidades socioeconómicas, educativas, culturales y políticas para las mujeres, en tanto que en las zonas rurales, donde persisten pautas de comportamiento más tradicionales, se constatan todavía rezagos. Costa Rica ofrece un ejemplo entre varios, con San José como el área con mayor proporción de mujeres registradas mientras que las áreas rurales menos desarrolladas figuran en la situación opuesta[30]. El dato concierne la inscripción electoral, a veces también, y de manera cada vez más frecuente, la asistencia a las urnas (como se desprende del ejemplo chileno retratado en el Cuadro 1), pero aún no se extiende a los puestos de dirección partidarios ni a los cargos electivos, donde la tendencia va en el mismo sentido pero a un ritmo mucho más lento y con la ayuda de cuotas.

Cuadro 1. Porcentaje de participación en la elección presidencial de Chile 2005, según sexo

Elección presidencial	Primera vuelta	Segunda vuelta
Participación masculina	86%	83,2%
Participación femenina	89,1%	85,9%
Participación general	87,6%	84,6%

Sin embargo, en años recientes, ha aparecido otro fenómeno: la no inscripción en las listas electorales de ciudadanos que a pesar de contar con la documentación e incluso de encontrarse en una situación socioeconómica relativamente favorable, se muestran indiferentes ante la participación electoral y quizá ante la participación política. Ciertamente la distancia con el juego

29 Cf. Llanos, Beatriz, y Kristen Sample, *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? (participación política de la mujer en América Latina).* IDEA, Lima, 2008, pág. 15.

30 Tribunal Supremo de Elecciones, *Boletín estadístico*, no. 272, diciembre de 2009, págs. 17-21.

institucional no es en sí misma novedosa y antes pudo provenir incluso de grupos altamente politizados (anarquistas, trotskistas) pero ahora se extienden a categorías que no se reconocen en los combates partidarios, se muestran desencantados con los frutos de la democracia, dudan de los líderes políticos. Uno de los casos más emblemáticos de esta tendencia se produce en Chile, donde en proporciones importantes los jóvenes no se inscriben. El caso es conceptualmente distinto del anterior pero marca una auto-exclusión que quizá sea el nuevo rostro de la exclusión política en América Latina, o quizá de la indiferencia política.

La participación electoral

La participación electoral y política es uno de los temas más abordados y en apariencia uno de los mejor conocidos, claro sólo después de dejar de lado las complicaciones que plantea medirla con respecto a la población en edad de votar o a veces apenas con respecto a las listas de inscritos, que pueden acarrear importantes diferencias con respecto al total de ciudadanos que podrían ejercer el voto o por el contrario, serios problemas de actualización por deficientes problemas de depuración de fallecidos o emigrantes. En ella se juega uno de los temas centrales de la democracia, de su grado de inclusión, de sus niveles y formas de exclusión o de participación.

En todo caso, la tendencia plantea algunas inquietudes en América Latina: la participación electoral muestra una línea descendente y el intenso maratón electoral del ciclo 2005-2006 estableció el punto más bajo desde el retorno a la democracia, ligeramente por debajo de 60%, cuando bordeó 75% en el período 1988-1991[31].

Entre las razones que se pueden avanzar para dar cuenta de este declive corresponde mencionar la multiplicación de procesos electorales. En los años 80 la mayoría de los procesos electorales eran presidenciales, por lo tanto, generaban una expectativa marcada y porcentajes muy altos de asistencia

31 Cf. CAPEL, *Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas*. IIDH/CAPEL, San José, 2007, pág. 33.

electoral. A partir de la década siguiente, las reformas políticas aumentaron las consultas: municipales, gobernaciones, parlamentarias, revocatorias de mandato, referendos, se volvieron moneda corriente. Si bien esa extensión se juzgó como una profundización de la democracia, ella no siempre suscitó el mismo entusiasmo de parte de los electores o incluso de los mismos partidos. Por lo tanto, esos niveles superiores de abstención disminuyeron el promedio general de participación. Los comicios presidenciales aún conservan tasas de asistencia muy por encima del promedio citado para el "maratón electoral" de 2006: en las elecciones presidenciales del período 2004-2006, se superó el 80% de participación en Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Uruguay[32].

Si bien esa explicación es correcta, no puede desconocerse que en muchos países, aún sólo considerando los comicios presidenciales, la participación en la elección presidencial o general no logra mantener los elevados parámetros de inicio. Sirve de ejemplo el cuadro que sigue, referido a las elecciones de Costa Rica.

Cuadro 2. Porcentaje de participación en las elecciones presidenciales (primera vuelta) de Costa Rica, 1994-2010

Año	1994	1998	2002	2006	2010
Presidencial	81%	70%	68%	65%	68%

Por lo tanto, se requieren otras razones para explicar el descenso. Entre ellas destacan el desencanto ciudadano con la política, los partidos e incluso en varios países, con la misma democracia. Muchas de las esperanzas que acompañaron el retorno a la democracia no se cumplieron: el mercado laboral tiene características precarias, la pobreza retrocedió pero de manera limitada, las desigualdades perduraron (para una vista

32 En las elecciones presidenciales del período 2004-2006 se superó el 80% de participación en Bolivia, Chile, Perú, Uruguay. Datos citados en IDEA, *Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout from Around the World*. IDEA, Estocolmo, 2006.

más completa del tema y sus implicaciones políticas, ver el módulo sobre la democracia). Asimismo, en varios países hay un escepticismo con el poder transformador del voto: muchos sectores no creen que las elecciones logren cambios importantes en los rasgos generales del país o en sus propias condiciones de vida, lo que los conduce a una actitud de retraimiento e indiferencia. También, a la par que el final de las guerras civiles y de las acciones guerrilleras en América Latina –con la excepción de Colombia– generan un clima pacífico, favorable para la participación, se instala otro tipo de violencia, igualmente crítica para la participación política (ver abajo).

Sí conviene matizar ese tablero mencionando que los comicios presidenciales aún conservan tasas de asistencia muy por encima de ese promedio, en ciertos países hasta la consulta central pierde atractivo, como en Costa Rica donde la abstención aumentó sostenidamente desde finales de la década de 1990. El análisis de esta participación electoral y de su reverso, la abstención, obliga a distinguir factores sociológicos, políticos y dentro de estos, con personalidad propia, los vinculados a la violencia, además de las cuestiones de logística.

En el nivel de generalidad en el cual se desarrollan estas consideraciones, en América Latina se corrobora que la participación política crece con el nivel de integración en la sociedad: a mayores diplomas, mejor inserción laboral, más vínculos con las organizaciones sociales, más acceso a los medios de comunicación o interés más pronunciado por la política, mayores posibilidades de acudir a votar. En otros términos, son los sectores habitualmente marginados de la política los que menos irán a sufragar y esto a inscripción idéntica – lo que no constituye, como se mencionó, un punto de partido idéntico. Por lo tanto, no sorprende por ejemplo que sean las provincias norteñas de Argentina, las menos desarrolladas, en especial en sus zonas rurales, las que anoten las tasas mayores

de abstención[33]. La situación de las mujeres representa, como se indicó, la principal excepción a esta tendencia estructural. Aunque no se trata de una particularidad latinoamericana, la igualdad del voto representa más un ideal que la realidad cotidiana de la democracia.

Sin que se asimile a esta abstención de características sociológicas pero con vínculos cercanos, se encuentra el voto blanco. Sin duda, el voto blanco o nulo puede indicar un alto grado de politización en los márgenes del sistema partidario, por ejemplo entre los militantes de la izquierda radical, o a veces un movimiento promovido por sectores muy integrados pero insatisfechos con el régimen político, como sucedió con el "voto bronca" en Argentina a principios del siglo XXI, el llamado al voto blanco en la presidencial de 2001 peruana realizado por conocidos intelectuales o el sufragio nulo en las legislativas mexicanas de 2009. Sin embargo, en regiones rurales que figuran entre las más pobres de América Latina, hay un elevado índice de sufragios blancos que sugieren una participación con tan escasos elementos informativos o con tan mínimo seguimiento de la campaña, que disminuyen el valor del voto como acto profundamente personal en la definición del destino colectivo. Allí destaca el porcentaje de votos blancos próximo al tercio en las circunscripciones especiales de afrodescendientes en Colombia, aspecto estudiado por Fernando Giraldo[34].

La participación electoral también constituye una variable dependiente del contexto político. Se indicó que las elecciones presidenciales conservan su atracción, marcan los puntos altos de participación y en cualquier perspectiva internacional comparada, figurarían en la parte alta del tablero. El descenso de la participación se vincula menos a la pérdida de atractivo

33 Basset, Yann, "La extraña victoria de Néstor Kirchner", en: Romero Ballivián, Salvador (comp.), *Atlas electoral latinoamericano*. Corte Nacional Electoral, La Paz, 2007, pág. 22.

34 Cf. Ver en esta edición, Giraldo, Fernando "Desafíos derivados de la diversidad étnica para la participación política. El caso de los afrodescendientes en Colombia".

de estos comicios, percibidos como el momento clave de la política nacional, que a la multiplicación de procesos electorales, juzgados menos relevantes. Por el contrario, como los estudios electorales confirmaron con abundante evidencia empírica, las elecciones intermedias movilizan poco: la participación decae en escrutinios legislativos (algo más de un décimo para la elección de senadores en Haití en 2009) como se observa en el Cuadro 3; en la elección de autoridades locales o regionales; en referendos poco llamativos para el electorado (mínima participación en el referéndum sobre los acuerdos de paz en Guatemala). Si la apertura del abanico de elecciones representa según sus promotores, una profundización de la democracia, también las banaliza y paradójicamente las reserva a los grupos más politizados o con intereses directamente en juego en esas consultas.

Cuadro 3. Porcentaje de participación en las elecciones presidenciales y parlamentarias de República Dominicana 1998-2010

Elección	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Presidencial	76,6%	---	76,1%	---	72,8%	---
Parlamentaria	---	53%	---	51,1%	---	56,5%

Una mención aparte corresponde al efecto de la violencia, que es hoy una de las principales limitantes para el acceso universal a la participación política y electoral. Allá donde ella impera se contraen todas las formas de participación: la gente teme comprometerse con un partido, afiliarse a un sindicato, colaborar con una asociación, expresar abiertamente sus opciones, pues en las represalias se puede perder la vida, sin olvidar los éxodos masivos de población, obligada a sobrevivir en condiciones precarias dentro o fuera del país pero a menudo alejada de la participación política. La violencia política suele atacar en primer lugar el mundo electoral, como probó el estreno de Sendero Luminoso en 1980 destruyendo ánforas en la sierra peruana. En los casos extremos, no existen condiciones mínimas para organizar la elección en algunas regiones o nadie

compite contra los candidatos designados por quienes controlan militarmente las zonas: en Colombia, el primer escenario se produjo en los territorios de actividad guerrillera, el segundo en los dominados por los grupos paramilitares. Situaciones como esas retroceden en América Latina y el contraste con los años 80 es elocuente: las guerras civiles han terminado y apenas quedan países golpeados por la acción guerrillera en gran escala. Queda por averiguar con detalle las secuelas de mediano o largo plazo de esta violencia sobre la participación política una vez que ella desaparece. Algunos indicios sugieren que la desestructuración del tejido es tan profundo que la participación queda durablemente mermada: aún a principios del siglo XXI las provincias menos participativas del Perú correspondían a la sierra y a la selva de la zona sur oriental, las más golpeadas por la violencia de las décadas previas[35].

En cambio, se afianza otro tipo de violencia, igualmente disuasoria para la participación política en todas sus facetas. La mención principal corresponde al narcotráfico, que restringe la competitividad y el pluralismo de la vida política en municipios periféricos de Guatemala o disminuye la participación electoral en los estados mexicanos donde tiene sus principales bases. La imposibilidad del Estado para imponer su autoridad y la de la ley restringe la inclusión política en democracia de sectores más o menos amplios de la población. Por último, aunque las jornadas electorales tienden a ser cada vez más pacíficas y las muertes son excepcionales, hay también una violencia específicamente ligada a las contiendas electorales que azota en ciertas regiones, manteniendo a los votantes alejados de los centros de votación o, en los casos peores, obligando a suspender los comicios como en las elecciones senatoriales del departamento del Centro en Haití en 2009.

Los aspectos considerados hasta el momento pertenecen a un nivel en el cual los organismos electorales poco o nada pueden

35 Vargas León, Carlos, "El retorno de los partidos a la democracia: las elecciones peruanas del 2001", en: *JCAS Occasional Paper,* no. 24. The Japan Center for Area Studies, Osaka, 2005, pág. 28.

hacer para mejorar la participación. Hay otros campos en los cuales sus decisiones administrativas o jurisdiccionales favorecen o perjudican la participación. La distribución de las mesas electorales parece una variable menor, no lo es. En varios países, en particular centroamericanos, se centralizaron los recintos electorales, ya sea para eludir los riesgos de violencia o para permitir un mejor control a los partidos y al mismo organismo electoral. Si esas medidas se justificaban en tiempos violentos o en la fase inicial de la democracia, hoy encuentran menos argumentos para sostenerse. El impacto de la descentralización es notorio, como muestra el caso salvadoreño de 2009, donde las provincias en las cuales se usó un voto residencial tuvieron sistemáticamente porcentajes de participación superiores al promedio. El acercamiento de las mesas al elector debiera constituir un principio de base en todos los países. Por otro lado, el diseño de la papeleta –ligado o no a los sistemas electorales empleados– puede contribuir a un ejercicio efectivo de la decisión o por el contrario entorpecerlo: cuando en 2006, en la circunscripción especial indígena para el Senado de Colombia, los votos blancos superaron 50%, las organizaciones indígenas responsabilizaron inmediatamente a las dificultades técnicas que presentaba el tarjetón[36]. Más allá de la pertinencia del argumento en el caso concreto, papeletas complejas juegan en contra de los electores con menos familiaridad con las lides políticas.

Hasta aquí se puso el énfasis en los problemas que limitan la participación y la inclusión social y política. El análisis quedaría incompleto si no se mencionan, así sea de manera sumaria, cómo la ruta hacia la participación queda distorsionada cuando ésta se da en condiciones clientelistas o poco respetuosas de las decisiones individuales. El clientelismo es uno de los males que han aquejado de manera tradicional a la política latinoamericana, pero este fenómeno, que parecía en retroceso, rebrota en ciertas regiones al amparo de la degradación de las condiciones de

36 Moreno, María Camila, "La participación política de los pueblos indígenas en Colombia: desafíos y dilemas de la interculturalidad", en: IIDH, *Estudios sobre la participación política indígena*. IIDH, San José, 2007, pág. 53.

vida de clases populares o de sectores medios en condiciones de precarización. Un caso emblemático de esta nueva tendencia se produce en Argentina con la aparición de los "punteros", que demuestran una fuerte capacidad de movilización de núcleos electorales o en los muy altos niveles de afiliación partidaria en las provincias a la vez más pobres y menos participativas[37]. Distinta es la situación de la "participación extrema" que se extendió en zonas del altiplano boliviano en los referendos de 2008-2009[38]: votaciones que bordean la unanimidad con niveles de participación cercanas al 100% e indicios consistentes del retroceso del voto libre, individual y secreto, recuerdan que la participación fortalece la democracia siempre y cuando ella permita la libre expresión de las preferencias individuales sin la coerción de ningún tipo de autoridad.

A modo de cierre: breves consideraciones sobre la cultura de la participación

La participación política es por supuesto un concepto muy amplio, con sentidos también muy variables, a veces contrapuestos, algunos de los cuales pueden considerarse favorables para el asentamiento democrático y otros más problemáticos[39]. En varias regiones de América Latina algunas subculturas políticas otorgan una legitimidad igual a la participación en la calle que en las urnas[40], aceptan que la primera se imponga a la segunda, o apelan a la movilización

37 Agradezco a Nora Rascioni por llamar mi atención sobre este punto y facilitarme los datos de confirmación.

38 Presidencia del Senado, *Elecciones limpias, exigencia ciudadana*. Presidencia del Senado, La Paz, 2009, págs. 11-20.

39 Los puntos que se señalan a continuación no ingresan en el debate planteado por algunas corrientes en la década del 70 sobre si un elevado nivel de participación resulta contraproducente para la estabilidad de la democracia, una proposición general cuya corrección no suele demostrarse. Cf. Macpherson, C.B., *La democracia liberal y su época*. Alianza, Madrid, 1997, págs. 115-116.

40 Se retoma las categorías de análisis de Guy Hermet, *Le peuple contre la démocratie*. Fayard, Paris, 1989, págs. 156-166.

directa en desmedro del juego institucional[41]. Así, la sucesión de elecciones no ha impedido que minorías activas y movilizadas depongan presidentes elegidos en comicios limpios y transparentes, con el beneplácito más o menos tácito de la mayoría, ni que algunas consultas o referendos se celebrasen más bajo el manto de la legitimidad que de la legalidad ¡aunque los procesos electorales suelen ser considerados la quintaesencia de la política institucional! Estas culturas políticas pueden coexistir con otras que alientan una intervención en los asuntos públicos bajo rasgos más individualistas, ciudadanos e institucionalizados; además, como se ha comprobado en otras latitudes, un individuo puede alternativamente tomar parte en formas protestatarias de participación, incluso de características ilegales, y concurrir a las urnas.

El objetivo no es profundizar esos aspectos, que quedan simplemente mencionados, sino señalar la evolución paradójica de la cultura de la participación en América Latina en la transición entre los siglos XX y XXI. En efecto, el modelo dominante de la participación es el "republicano"[42]: altamente exigente pues demanda un ciudadano comprometido, dispuesto siempre a participar e interesado en los asuntos públicos, comenzando por las elecciones, informado, sin duda con un marcado sentimiento de competencia política. De manera generalizada y a pesar de las difíciles condiciones socioeconómicas o culturales, es el enfoque asumido por los organismos electorales pero también por los otros poderes del Estado, los medios, las organizaciones no gubernamentales los organismos de cooperación internacional y las instituciones internacionales vinculadas a asuntos políticos, los partidos, amplias franjas de los intelectuales. Se trata por supuesto, de un ideal elevado que coloca la participación y la abstención como un parámetro central de evaluación de la democracia, como un asunto relevante del debate público y

41 Krauze, Enrique, "Decálogo del populismo latinoamericano", en: *Pulso*, 22 de diciembre de 2005, pág. 6.

42 Nohlen, Dieter, "La participación electoral como objeto de estudios", en: *Elecciones*, no. 3. ONPE, Perú, julio de 2004, págs. 149-152.

por lo tanto, como un permanente incentivo para encontrar las mejores fórmulas a fin de aumentar la participación en términos cuantitativos y cualitativos.

Sin embargo, y he aquí la paradoja, la evolución de la legislación latinoamericana apunta al abandono de la obligatoriedad del voto o a su proclamación como un deber pero sin sanciones en caso de abstención, por lo tanto gana terreno la concepción que la participación electoral representa prioritaria o únicamente un derecho. La tendencia se dirige en ese sentido aunque no sea masiva[43]; ella también ilustra la tensión entre el ideal de la participación, dominante en la cultura política y alentada por las instituciones nacionales o internacionales, y una visión más liberal e individualista que deja en manos del ciudadano la responsabilidad última de asumir su compromiso con la democracia.

Conclusión: los desafíos de la participación democrática

Al término del sucinto recorrido, queda en evidencia que la mirada de largo plazo incita al optimismo. En las últimas tres décadas, la participación política y electoral así como la inclusión política y social, han progresado en América Latina, tanto en las condiciones legales como en las oportunidades prácticas de ejercerlas. Al mismo tiempo, la calidad de la experiencia democrática ha conocido un avance importante. Sin embargo y por supuesto, aún quedan zonas oscuras sobre las cuales se debe trabajar para achicarlas mientras que aparecen nuevas prioridades e inquietudes, ignoradas en la agenda de hace algunas décadas, aunque ellas hubiesen estado presentes (caso evidente es la preocupación por mejorar las condiciones de acceso al voto de las personas discapacitadas). Se trata de la dinámica misma de la democracia: los valores de libertad,

43 Cf. Fernández, Mario, y José Thompson, "El voto obligatorio", en: Nohlen, Dieter, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 2007, págs. 253-265.

igualdad, participación, pluralismo conservan todas sus promesas y fijan los horizontes hacia los cuales corresponde caminar, pero ellos son, por definición, inalcanzables. Pero el esfuerzo no resulta vano, cada vez que una sociedad se dirige hacia esos ideales mejora en términos prácticos la calidad de vida de sus ciudadanos, amplía las fronteras de la participación, consigue una mejor inclusión de sus miembros.

Los retos varían de país a país: algunos aún deben resolver los problemas básicos ligados a la documentación y registro de su población, otros enfrentan los efectos de la marginación socioeconómica sobre la participación política, unos tienen que lograr que el desencanto con la democracia no socave la legitimidad del régimen alejando de manera durable a ciertas franjas de la sociedad. Para algunos Estados, los desafíos pasan por la combinación que dejan estos problemas.

Sin embargo, es posible encontrar ciertos desafíos comunes en materia de participación e inclusión. Sin ánimo exhaustivo, se pueden mencionar por lo menos cinco, vinculados a los presupuestos de la democracia y por lo tanto a su calidad[44].

Si la democracia supone la igualdad del voto, corresponde que los esfuerzos apunten no sólo a establecer ese principio en las leyes sino en las prácticas. Si resulta absurdo atribuir a los organismos electorales la inasistencia de los votantes, hay que preguntarse si ellos se movilizan de la mejor manera para alentar la participación, si encuentran las estrategias adecuadas para llegar a los sectores más distantes de la política. También hay que preguntarse por qué los partidos no atraen a los votantes como antes y cómo esa pérdida de lazos con ciertos sectores merma los niveles de integración de la democracia y sesga las políticas públicas, un asunto que es finalmente poco considerado. En efecto, es probable que los gobiernos tiendan a descuidar a los grupos sociales menos participativos. Finalmente hay que

44 Cf. Dahl, Robert, *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Taurus, Madrid, 1998.

preguntarse si los otros actores de la sociedad colaboran para facilitar la participación o si por el contrario le ponen trabas.

Si la democracia exige la compresión ilustrada de los asuntos en discusión, corresponde que los actores la favorezcan de tal manera que quede claro qué está en juego en la elección o en el referendo, cuáles son las implicaciones de la contienda para el futuro del país o de la región, que exista un debate verdadero entre los candidatos o entre las propuestas, vale decir que se hagan explícitas las posiciones sobre el fondo de los problemas. En ausencia de una comprensión ilustrada, se entiende que muchos ciudadanos se abstengan para no decidir de manera casi aleatoria.

Si la democracia implica la participación efectiva en los asuntos públicos, hay que asegurar que los gobiernos mantengan el compromiso primero con los electores y con el programa que propusieron antes que con los poderes fácticos, lo que sin duda representa un aspecto mínimo de una agenda de gobernabilidad democrática[45]. Al mismo tiempo, como hoy esos asuntos pasan en gran medida por la administración de los partidos, se necesita por un lado que estas organizaciones se adecúen a pautas mínimas de un ejercicio transparente y democrático, de cara a sus militantes y hacia la sociedad. Los retos en este campo parecen grandes pero conviene recordar la ruta recorrida desde el retorno a la democracia, cuando las leyes que regulaban la vida partidaria casi no existían en América Latina. Por otro lado, se tiene que buscar que las contiendas electorales se cumplan con la mayor equidad posible entre los partidos, en el acceso a los medios y en la disposición de recursos. Por eso no deja de ser inquietante, como señal, la eliminación del financiamiento estatal en algunos países andinos, aunque en términos generales la evolución es más bien alentadora.

Por último, si la democracia es el régimen de la libertad, la igualdad y la participación, se requiere su avance concertado.

45 Cf. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Una brújula para la democracia*. Siglo XXI, Buenos Aires, 2008, págs. 49-52.

En una concepción democrática, la participación se convierte en una palabra desprovista de sentido si ella se da al margen de la igualdad, quedando reservada a una fracción que, por la indiferencia del resto o por la progresiva exclusión de grupos de la población, termina decidiendo por todos. Pero tampoco realiza su potencial si se manifiesta en contextos en los cuales la libertad personal se encuentra coartada y es el comodín del autoritarismo para dotarse de una fachada democrática. El desafío, siempre renovado, es lograr que la participación se dé en el marco de la libertad y la igualdad ciudadanas.

Reseñas curriculares

Aquino, José Ángel

Abogado dominicano, egresado de la carrera de Lenguas Modernas de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), maestría en Derecho Económico (PUCMM); post-grado en Sicología Social (UASD) y diplomado en Negociación Política de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia. Actualmente es Magistrado Titular de la Junta Central Electoral, desempeñándose como miembro de la Cámara Administrativa de este organismo. Ha trabajado como consultor político para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), entre otras entidades. Coordinó el Proyecto Congreso Nacional y Ciudadanía de monitoreo a la labor parlamentaria, así como las Mesas de Participación. Es profesor e investigador en el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) y profesor en el tema de sistemas electorales y partidos políticos de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos y otras entidades. Trabajó como Consultor Coordinador en la redacción de las propuestas de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas, Ley General de Participación, Reglamento Interno del Senado de la República y Reglamento Interno de la Cámara de Diputados.

Cabreja Polanco, Javier

Economista dominicano, egresado del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), con estudios especializados en las áreas de democracia, elecciones, partidos políticos y sociedad civil. Ha publicado en periódicos y revistas nacionales sobre temas relacionados con el desarrollo, la participación y los procesos electorales en la República Dominicana. Ha sido miembro de diversas organizaciones

comunitarias, territoriales y no-gubernamentales en su país. Ha participado como observador electoral en elecciones realizadas en Venezuela, México, Guatemala, Perú, El Salvador, Haití y Ecuador. Consultor Internacional en observación nacional de elecciones y participación de la ciudadanía en procesos electorales.

Docente en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Instituto Filosófico Pedro Francisco Bonó, en las áreas de Economía, Políticas Sociales, Democracia y Transparencia. Fue Director del Departamento de Estudios de Sociedad y Religión (DESyR). Actualmente es Director Ejecutivo del Movimiento Cívico Participación Ciudadana y docente del Programa de Formación y Gerencia Política del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), la Universidad Interamericana (UNIBE) y Participación Ciudadana.

Colón Berlingeri, Néstor J.

Puertorriqueño. Realizó estudios en la Escuela de Derecho, Universidad de Puerto Rico (1985), en Psicología Industrial-Organizacional (1972). Actualmente es el Segundo Vicepresidente de la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico (CEE) donde mantiene 26 años de experiencia profesional en el área de gerencia y administración de procesos electorales. Se ha desempeñado como Presidente, Copresidente y miembro de comités de trabajo especiales en el campo electoral y otras actividades profesionales, algunos de los cuales son: Comité para la Reingeniería del Sistema Electoral de Puerto Rico, Comité de Ética de la CEE y Comité para la Revisión de Reglamentos y Manuales Electorales de la CEE. Ha participado como observador de los procesos electorales, en conferencias, seminarios y adiestramiento en más de veinte países y estados miembros de las organizaciones UNIORE, Protocolo de Tikal y USA-NASED. Ha brindado asesoría técnica en Ecuador a través del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) sobre iniciativas del CNE para la accesibilidad del proceso electoral para las personas discapacitadas, y al Consejo Supremo Electoral de Nicaragua a través del organismo Center for Democracy, en la evaluación de un nuevo sistema de registro y cedulación de electores.

Cuéllar M., Roberto

Salvadoreño. Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH. Fue Director de la oficina de ayuda legal del Arzobispado de San Salvador, en la administración del Arzobispo D. Oscar Arnulfo Romero. Hizo estudios de Psicología y de Derecho en las universidades Nacional y Católica de El Salvador y de especialización en México. Investigador visitante en la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard. Cofundador del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P. (México) y miembro fundador del Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador. Fue asesor especial del Consejo Mundial de Iglesias (Ginebra) y de la Secretaría General de la ONU para los procesos de paz en Centroamérica. Fue Miembro del Consejo Internacional de Americas Watch y ex Presidente de la Conferencia Interamericana de Amnesty International "Defensores de Derechos Humanos" (Bogotá, 1996). Con más de veinte años de experiencia profesional en diversos programas del sistema interamericano y del IIDH, donde dirigió las áreas de Sociedad Civil e Investigación y Desarrollo y los programas especiales del IIDH en Cuba y Guatemala. Medalla al Mérito (2008) de la Federación Nacional de Cafeteros (Colombia), y distinciones en Houston, Washington, San Francisco por el trabajo en derechos humanos en la región.

Falck, Mayra

Macroeconomista hondureña con especialización en políticas de desarrollo, Licenciada en Economía de la UNAH, con una Maestría en Políticas Agrícolas y de Desarrollo Rural en Latinoamérica y el Caribe de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro y la Universidad de Nápoles, Italia. Posee amplia experiencia en proyectos regionales, investigación aplicada y docencia. Ha trabajado con universidades, instituciones públicas del sector agrícola y ambiental, organismos internacionales y en proyectos nacionales y regionales. Sus áreas de especialización comprenden género y economía, servicios financieros, análisis de impacto de políticas y diseño de mercados para negociaciones de servicios ambientales, entre otros. En el 2007 se hizo acreedora al Premio Interamericano a la Mujer, otorgado por los 34

países que participan de la Junta Interamericana de Agricultura (JIA), a aquellas mujeres que se han destacado por sus aportes al desarrollo rural; en esa oportunidad la Junta Interamericana destacó su enorme labor en investigación, implementación de proyectos y docencia.

Se ha desempeñado como consultora de varias organizaciones bilaterales y multilaterales, incluyendo el UNIFEM, Banco Mundial, COSUDE, GTZ, PNUD, FAO, la Unión Europea y otros, habiendo presentado sus trabajos en reuniones de gobernadores del BID, Cumbres de Microcrédito, grupos consultivos, conferencias internacionales y congresos. Ha publicado en varios espacios académicos y de cooperación. Actualmente es profesora e investigadora de la Escuela Agrícola Panamericana (El Zamorano).

Fernández-Ramil, María de los Ángeles

Chilena. Directora ejecutiva de la Fundación Chile 21, cientista política de la Universidad Central de Venezuela, con Magíster en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile y Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Santiago de Compostela. Fue presidenta de la Asociación Chilena de Ciencia Política (2000-2002) e integró, en el año 2006, la llamada Comisión Boeninger para la Reforma Electoral. Actualmente también integra la Red de Investigadores de Calidad de la Democracia, llevando el caso de Chile, que lideran los académicos Leonardo Morlino y Jesús Tovar. Sus áreas de interés son los partidos políticos, la calidad de la democracia, la historia intelectual de la Ciencia Política y la relación del género con la vida política. Coordinó el número monográfico 46 de la Revista Política de la Universidad de Chile, dedicada a género y política y, en el 2007, publicó el libro *Bienvenida, paridad* que recoge buena parte de sus columnas de prensa sobre estos temas.

En la actualidad también participa como panelista ocasional en el programa "Estado Nacional" del TVN y es columnista regular en distintos medios de prensa, destacándose en el tratamiento de la relación de las mujeres con la vida política. Tiene en preparación un libro sobre el liderazgo de la Presidenta Michelle Bachelet. En el plano político, integra la Directiva Nacional del Partido por la Democracia (PPD).

Ferreira Rubio, Delia M.

Doctora en Derecho, grado otorgado por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Consultora en temas institucionales, colaborando con OEA, PNUD, IFES, IDEA, BID, Transparency International y otros organismos internacionales y ONG. Es Miembro del Board de Transparency International-Berlín y Presidenta de Poder Ciudadano-Argentina. Fue asesora del Senado y de la Cámara de Diputados de la Nación, así como de la Auditoría General de la Nación, en Argentina. Es autora de varios libros y numerosas publicaciones sobre cultura democrática e instituciones políticas, sistemas de gobierno, gobierno por decreto, ética pública y ética parlamentaria, financiamiento de la política y sistemas electorales, entre otros temas.

Figueroa Fernández, Alfredo

Mexicano, originario de la ciudad de Puebla. Maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, posgrado que se desarrolla en colaboración con el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Además, realizó estudios de doctorado en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. En el ámbito académico ha sido profesor e investigador de diversas instituciones entre las que se cuentan la Universidad Iberoamericana y la Universidad de las Américas. Se ha desempeñado como director y asesor de un buen número de investigaciones en torno a las instituciones del Estado mexicano. Fue además director general de despachos especializados en asuntos públicos, colaborador en diversos periódicos nacionales, así como de publicaciones en materia electoral y política. Actualmente es Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral de México y preside la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, además de la Comisión del Servicio Profesional Electoral.

Giraldo García, Fernando

Politólogo colombiano. Magíster y Doctorado en Ciencias Políticas (La Sorbona). Formación en Economía agrícola (Universidad Nacional de Colombia) y Economía Internacional (Escuela de Altos Estudios

en Ciencias Sociales, Francia). Mantiene experiencia académica y profesional en asuntos electorales y reforma política. Ha sido consultor del PNUD en asuntos de paz, justicia y legislativos sobre Colombia. Ha actuado como especialista en negociaciones políticas en temas de paz y diálogo, programas de consulta y concertación con comunidades indígenas. Ha sido Director de carrera y se ha desempeñado como profesor visitante e invitado en distintos foros académicos, entre otras altas funciones. Colaborador en temas electorales de periódicos, cadenas radiales y en programas de televisión nacionales e internacionales. Cuenta con varios libros publicados. Actualmente es Director de la Carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali.

Leis R., Raúl

Sociólogo, politólogo, escritor, comunicador y educador panameño. Secretario General del Consejo de Educación de Adultos de América Latina, CEAAL, que coordina casi 200 entidades en 21 países de la región. Catedrático universitario. Presidente de CEASPA, Centro de Estudios y Acción Social Panameño. Posee amplia experiencia en educación y comunicación popular, promoción humana, investigación-acción, desarrollo local. Es parte de las comisiones asesoras del Informe de Desarrollo Humano de Panamá y el de Centroamérica (PNUD), integrante del Consejo Nacional de Educación, el Grupo de Expertos en Alfabetización de la OEI, el Consejo internacional del Foro Social Mundial, el Consejo de Escritores/as de Panamá y la Fundación Biblioteca Nacional, entre otras. Ha publicado ampliamente en Panamá y a nivel internacional.

Es premio de la Revista Plural México (1985), Premio Nacional de Literatura Ricardo Miró, premio latinoamericano de la Revista Nueva Sociedad (Venezuela), premios nacionales de Prensa, y Premio de Juegos Florales Centroamericanos. Primer finalista en la XXIV versión del Premio Teatral Tirso de Molina-España, mención de honor del Premio Latinoamericano de Periodismo Jose Martí (Cuba) y del Premio Centroamericano de Literatura Rogelio Sinán (cuento) 2004. En el marco del Congreso Pedagogía 2007, recibió la distinción Miembro de Honor de la Asociación de Pedagogos de Cuba.

Maingot, Anthony P.

Nació en Trinidad y Tobago. Se educó en Trinidad, Costa Rica, Curaçao y Puerto Rico. Recibió el doctorado de la Universidad de Florida (Gainesville) en 1967. Fue Profesor asistente de Historia y Sociología de la Universidad de Yale durante siete años, miembro de la Comisión de Reforma de la Constitución de Trinidad y Tobago por tres años y Profesor en la Universidad Internacional de la Florida (Miami), de la cual fue fundador. Se jubiló como Profesor Emérito de Sociología. Ha publicado seis libros, diez monografías y más de 100 ensayos académicos. Su trabajo se ha enfocado en la historia de los pueblos y las culturas del Caribe, así como en sus interrelaciones políticas, económicas y linguísticas.

Romero Ballivián, Salvador

Boliviano. Doctor en sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París. Entre los principales cargos que desempeñó están la presidencia de la Corte Nacional Electoral de Bolivia y la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz. Dicta clases en diferentes grados en las principales universidades de Bolivia, en especial en las Universidades Católica Boliviana y en la Mayor de San Andrés. Trabaja regularmente como consultor, investigador y asesor de instituciones públicas, privadas y organismos internacionales. Ha publicado los siguientes libros: *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979-2009* (2009); *Atlas electoral latinoamericano* (2007, compilador); *El tablero reordenado: análisis de la elección presidencial de 2005* (2007, una edición previa); *En la bifurcación del camino: análisis de los resultados de la municipal 2004* (2005); *Geografía electoral de Bolivia* (2003, dos ediciones previas); *Razón y sentimiento: la socialización política y las trayectorias electorales de la élite boliviana* (2003); *Participación y abstención electoral en Bolivia* (2003, coautor); *Reformas, conflictos y consensos* (1999); *Electores en época de transición* (1995). Artículos suyos sobre asuntos políticos han sido publicados en periódicos, revistas y libros de más de diez países de América Latina y Europa. Ha dictado conferencias en más de una docena de países.

Picado, Sonia

Costarricense. Doctora en derecho. Doctora honoris causa Colby College, 2003. Doctora Honoris Causa, Universidad de Miami, Doctora Honoris Causa, Elmhurst College Actual Presidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, del que fue Directora Ejecutiva. Miembro del Consejo de Seguridad Humana de Naciones Unidas; Expresidenta del Fondo Voluntario de Naciones Unidas para Víctimas de la Tortura, Miembro de Diálogo Interamericano, miembro del Consejo Internacional del Comité Internacional de la Cruz Roja, entre otras muchas membresías en organizaciones internacionales. Profesora invitada de distintas universidades en Europa y América; Tinker Professor en la Universidad de Columbia, New York. Fue Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica; Presidenta de la Comisión Internacional de los Derechos Humanos de la ONU en Timor Oriental; Ex Presidenta del Partido Liberación Nacional (Costa Rica); Diputada de la Asamblea Legislativa y Embajadora de Costa Rica ante los Estados de Unidos de América. Fue Juez y Vicepresidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Autora de distintas publicaciones. Ha recibido diversos reconocimientos por su trayectoria, incluyendo el Premio Naciones Unidas por la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos.

Thompson, José

Abogado y profesor universitario costarricense, especializado en Derecho Internacional (Universidad de Costa Rica, Università degli Studi, Perugia, Italia). Es actualmente y desde el año 2000 el Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), programa especializado para la promoción de la democracia, los derechos políticos y las elecciones, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), instituto con el cual se ha vinculado en diversas formas a lo largo de veinticuatro años. Cuenta, también, con experiencia en el servicio exterior de su país en el periodo 1994-1998, como Ministro Consejero y Cónsul General en la Embajada de Costa Rica ante los Estados Unidos de América culminando como Encargado de Negocios a.i. de esa sede diplomática (1997-1998). Tiene consolidada trayectoria como docente universitario en temas

de Derecho Internacional, al servir como profesor titular de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica desde 1984 y hasta la fecha, con rango actualmente de Catedrático Mayor. Es autor de artículos, libros e investigaciones especializadas en temas de justicia, democracia, sistemas electorales, Derechos Humanos y Derecho Internacional.

Tituaña Males, Auki

Economista ecuatoriano graduado en la Universidad de La Habana, Cuba. Desde 1996, es Alcalde de Cotacachi, cantón del que es oriundo. En la actualidad, se desempeña también como Presidente de la Corporación de Desarrollo Humano y Cultural "Templo del Sol". Fue Presidente de la Organización de Estudiantes Ecuatorianos en Cuba en 1988, Director de Planificación en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador en 1992, Miembro de la Comisión de Mediación entre el Gobierno Nacional y los Movimientos Indígenas y Sociales del Ecuador en el 2001. Miembro del Directorio Nacional del INNFA, entre otros. Ha recibido numerosos reconocimientos, como el Premio Internacional Dubai-2000 "A los Mejores", el Premio "UNESCO ciudades por la paz" y la Estatuilla de Cristal "Perla del Pacífico Sur", otorgada por la Cámara de Comercio y Turismo de Guayaquil en el 2007.

Villarreal Fernández, Evelyn

Costarricense. Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Oxford (Reino Unido), Máster en Estudios Culturales Latinoamericano, por la Universidad Nacional de Costa Rica. Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad de Costa Rica. Actualmente es coordinadora de investigación del Informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible, Programa Estado de la Nación-CONARE, profesora universitaria en temas de metodología de investigación y de política centroamericana. También se ha desempeñado como consultora en temas de rendición de cuentas, transparencia, corrupción, participación ciudadana, entre otros, con diversas organizaciones

nacionales e internacionales (PNUD, BID, Transparencia Internacional, Open Budget Society, etc.)

Zamora, Eugenia

Licenciada en Derecho, Área de Derecho Público (1982) y Notaria Pública (1985) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Magistri in Legibus (L.LM) de la Escuela de Leyes de la Universidad de Harvard (1983). Actualmente es Magistrada Vicepresidenta del Tribunal Supremo de Elecciones, siendo coordinadora de la Comisión de Género y de la Comisión de Reforma de Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y de Registro Civil.

Ha sido Encargada asociada de Protección del ACNUR (oficina de México), Viceministra de Justicia y Gracia y Directora General del Instituto Interamericano del Niño, organismo especializado de la OEA, con sede en Uruguay. También fue profesora de Derecho Romano, Derecho Constitucional y Derecho Administrativo en la UCR y en la Escuela Libre de Derecho (1985-86) y co-redactora de los proyectos de Ley de la Defensoría de los Habitantes, de Igualdad Real de la Mujer y de la Jurisdicción Constitucional.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(2007-2010)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado S.
Presidenta

Mónica Pinto
Vicepresidenta

Margaret E. Crahan
Vicepresidenta

Pedro Nikken
Consejero Permanente

Mayra Alarcón Alba
Line Bareiro
Lloyd G. Barnett
César Barros Leal
Allan Brewer-Carías
Marco Tulio Bruni-Celli
Antônio A. Cançado Trindade
Gisèle Côté-Harper
Mariano Fiallos Oyanguren
Héctor Fix-Zamudio
Robert K. Goldman
Claudio Grossman
María Elena Martínez
Juan E. Méndez
Sandra Morelli Rico
Elizabeth Odio Benito
Nina Pacari
Máximo Pacheco Gómez
Hernán Salgado Pesantes
Wendy Singh
Rodolfo Stavenhagen

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Felipe González
Paulo Sérgio Pinheiro
Dinah Shelton
Luz Patricia Mejía
María Silvia Guillén
Jesús Orozco Henríquez
Rodrigo Escobar

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Diego García Sayán
Leonardo A. Franco
Manuel E. Ventura Robles
Margarette May Macaulay
Rhadys Abreu Blondet
Alberto Pérez Pérez
Eduardo Vio Grossi

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.