

REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTER-AMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT AMÉRICAIN D'INSTITUT DE DROITS HUMAINS



34-35

Edición Especial sobre Participación Política

REVISTA
I I D H

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Inter-Américain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 1995, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramado y montaje electrónico de artes finales: Unidad de Información del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y Litografía Segura Hermanos.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. El envío deberá acompañarse con disquetes de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, teléf., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptará para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US\$36.00. El precio del número suelto es de US\$17,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Dirigir todas las órdenes de suscripción a la Unidad de Información del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Las Instituciones Académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones pueden escribir a la Unidad de Información del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

ÍNDICE

Presentación9

PARTICIPACIÓN POLÍTICA. ASPECTOS GENERALES

Participación política y derechos humanos15
José Enrique Molina Vega
Carmen Pérez Baralt

Participación, democracia y derechos humanos.
Un enfoque a partir de los dilemas de
América Latina79
José Thompson

Participación política en la democracia actual:
crisis de los paradigmas modernos y búsqueda
de alternativas105
Adriana Murillo Ruin

La participación política frente a los sistemas
de justicia: de lo constitucional a lo electoral149
José de Jesús Orozco

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SOCIEDAD CIVIL

La problemática del ejercicio pleno de la ciudadanía en
situaciones de marginación, desempleo y pobreza.
Necesidad de una democratización de la democracia
para garantizar la efectiva participación
política de todos165
Liliana Giorgis

A concretização-efetividade dos direitos sociais,
economicos e culturais como elemento constitutivo
fundamental para a cidadania no Brasil211
Milena Petters Melo

Para empezar el siglo XXI.
Un diagnóstico sobre la participación política de la
sociedad civil en México243
Marisol López Menéndez

PARTICIPACIÓN POLÍTICA, SITUACIONES ESPECIALES Y GRUPOS MARGINADOS

Restricciones a la democracia local en
municipios con presencia de grupos alzados
en armas en Colombia279
Fredy Preciado

Derecho Internacional Humanitario:
¿teoría o realidad? Algunos resultados regionales del
ejercicio de la diplomacia humanitaria329
Tathiana Flores Acuña

El monopolio de los partidos políticos y los
derechos de los pueblos indígenas de Bolivia351
José Antonio Álvarez Melgar

El sistema axiológico de la CEDAW como
parámetro de control constitucional en la
formulación e implementación de
leyes y políticas públicas417
Guiselle Molina Subirós

Análisis de la participación política
de lesbianas y gays en Paraguay483
Rosa María Posa

**PARTIDOS POLÍTICOS, FINANCIAMIENTO Y
VERIFICACIÓN ELECTORAL**

Dinero y política: la cuadratura del círculo de la
democracia en América Latina521

Jorge Mario García Laguardia

Observación electoral, balance y perspectivas551

Rafael Roncagliolo

PRESENTACIÓN

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos se complace en presentar el número 34-35 de su Revista IIDH, tercer número especial consecutivo y especializado, en esta oportunidad, en el tema de la participación política. En este ejemplar incluimos trabajos de investigación desarrollados por participantes del XIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, cuyo programa giró en torno a los temas y dilemas de este conjunto de derechos en la realidad americana actual. Se incorporan, igualmente, investigaciones realizadas por consultores externos del Instituto y ponencias de algunos de los profesores del Curso.

Para el IIDH la escogencia de la participación política como uno de los ejes de derechos que constituyen la prioridad de su acción académica tiene un significado profundo. Esto no solo se debe a que uno de sus Departamentos operativos, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) tiene por mandato la promoción de la democracia y por énfasis la cercanía con los Organismos Electorales del Continente, sino porque, en la concepción de este Instituto, la participación política es una noción compleja que involucra diversas facetas, como se plasma en el concepto de ella como “toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas

públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes”*. En este sentido, la participación política reclama el ejercicio de derechos humanos antes, durante y después de un proceso electoral específico, abarcando una diversidad de ámbitos que requieren investigación y profundización. En esta línea se orienta la publicación que ahora ve la luz.

Esta Revista se estructura en cuatro secciones. La primera, sobre aspectos generales de la participación política, reúne aportes de José Enrique Molina Vega y Carmen Pérez Baralt, consultores del IIDH, en un desarrollo sobre cuestiones fundamentales inherentes a la participación política y derechos humanos, que brinda un marco referencial vital para entender otras especificidades del tema. Por su parte, la perspectiva sobre participación, democracia y derechos humanos en relación con los dilemas de América Latina, desarrollada por José Thompson, Director Académico de ese Curso y de CAPEL, busca ahondar en las implicaciones que estas interrelaciones traen consigo. Adriana Murillo, participante del Curso, elabora un estudio concienzudo que presenta la actual crisis de los paradigmas modernos respecto de la participación política en la democracia actual, dejando planteadas algunas opciones de salida.

Como parte de una preocupación vital, la primera sección cierra con el trabajo de José de Jesús Orozco, Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, quien nos ofrece una panorámica clara sobre los aspectos de protección jurídica y los mecanismos apropiados para que la participación política pueda discurrir entre lo que debería entenderse como justicia constitucional o justicia electoral, una frontera cuyos límites no siempre están claros.

* Definición acuñada por el IIDH para efectos del XIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos

Una de las principales preocupaciones con el tema de la participación política es la incidencia que sobre este aspecto tiene o debe tener la sociedad civil, por lo que se presenta una sección en este sentido que incluye los trabajos de las participantes Liliana Giorgis y Milena Peters Mello: “La problemática del ejercicio pleno de la ciudadanía en situaciones de marginación, desempleo y pobreza. Necesidad de una democratización de la democracia para garantizar la efectiva participación política de todos” y “A concretização - efetividade dos direitos sociais, economicos e culturais como elemento constitutivo fundamental para a cidadania no Brasil”, respectivamente. Marisol López, consultora, presenta un diagnóstico sobre la participación política de la sociedad civil en México, modelo de investigación cuyas metodologías y hallazgos son útiles para cualquiera de los países de nuestra región.

La tercera sección, *Participación Política, Situaciones Especiales y Grupos Marginados*, es una oportunidad para tratar las llamadas situaciones **especiales**, que es cuando deben buscarse acciones afirmativas y soluciones novedosas para poner a disposición de grupos en desventaja, nuevos instrumentos de participación política. La situación de las personas que se encuentran en presencia de grupos armados es tratada por el participante Fredy Preciado, quien nos hace un estudio contextual sobre la situación en Colombia. Relacionado con lo anterior, pero desde una óptica general del Derecho Internacional Humanitario, Tathiana Flores Acuña, funcionaria del Comité Internacional de la Cruz Roja Internacional, presenta algunos resultados regionales del ejercicio de la diplomacia humanitaria.

Sobre los distintos grupos marginados, José Antonio Álvarez ofrece un trabajo amplio en el que enfrenta el monopolio de los partidos políticos tradicionales *vis a vis* los derechos de los pueblos indígenas de Bolivia. La sociología de

la mujer es desarrollada por la participante Giselle Molina con su trabajo “El sistema axiológico de la CEDAW como parámetro de control constitucional en la formulación e implementación de leyes y políticas públicas”. Finalmente, la participante Rosa María Posa, hace un estudio pionero sobre los grupos discriminados sexualmente con un análisis de la situación de lesbianas y gays en Paraguay en materia de participación política.

La última sección trata de temas actuales que afectan por igual a todos nuestros países: el financiamiento de los partidos políticos y la verificación electoral. Jorge Mario García Laguardia, primer Director de CAPEL y ex Presidente de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, nos deja planteadas grandes inquietudes con su investigación “Dinero y política: la cuadratura del círculo de la democracia en América Latina”, mientras que Rafael Roncagliolo, profesor del Curso, nos pone como lectura obligatoria su ponencia “Observación electoral, balance y perspectivas”.

Esperamos que esta publicación especializada venga a llenar espacios fundamentales sobre un tema vital dentro del cambio de paradigmas que reclama la realidad americana. A la vez, la ofrecemos como un producto adicional del Curso Interdisciplinario, en la búsqueda constante por generar doctrina y compartirla de la manera más amplia posible, en cumplimiento del mandato académico de este Instituto. Confiamos en que será fuente de consulta para los interesados en esta materia y albergamos la esperanza de que inspire investigaciones adicionales para beneficio del crecimiento de la democracia y la participación en una parte del mundo que ha visto grandes luchas por lograr su recuperación y ahora requiere de constantes esfuerzos para su conservación.

Roberto Cuéllar
Director Ejecutivo

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA.
ASPECTOS GENERALES**

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DERECHOS HUMANOS

*José Enrique Molina Vega**

*Carmen Pérez Baralt***

1. La participación política y sus tipos

Existe consenso en definir como participación política a “todas aquellas actividades realizadas por los ciudadanos con el objeto de intervenir en la designación de sus gobernantes o de influir en la formación de la política estatal”. Esta definición de la participación política es lo suficientemente amplia como para incluir en ella actividades de muy diversos tipos, ya sean organizadas o espontáneas, llevadas a cabo en forma colectiva o individual, legales o ilegales, de apoyo o de presión, y con diferentes consecuencias y alcances.

La participación política es un concepto pluridimensional, puesto que puede ser abordado desde varias perspectivas, tal como lo plantean Verba, Nie y Kim¹, quienes definen cinco dimensiones: En primer lugar, el **grado de influencia** que se ejerce a través de la actividad y la **precisión en la información** que se transmite al gobierno acerca de lo que se espera de él. En este sentido la participación política puede incluir distintos niveles de presión sobre las autoridades, y variar desde apoyos

* Abogado. Maestría en Comportamiento Político en la Universidad de Essex, Inglaterra; Doctor en Derecho Público de la Universidad de Londres. Profesor e investigador del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Universidad de Zulia, Venezuela.

** Doctora en Ciencia Política. Profesora titular e investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Universidad del Zulia, Venezuela.

¹ Verba, Sidney, Norman Nie y Jae-on Kim, *Participation and Political Equality*. Cambridge University Press, Cambridge, 1978.

o demandas difusas hasta mandatos muy bien definidos hacia el gobierno. En segundo lugar, la **amplitud del resultado** a obtener, pudiendo estar orientada a generar consecuencias para toda la comunidad, para grupos más o menos numerosos, o inclusive respuestas individuales. En tercer lugar, el **grado de conflicto** en el que se verán envueltos los participantes. En cuarto lugar, el **nivel de iniciativa personal** requerida para realizar la actividad, según sea necesario relativamente poco esfuerzo personal, o demanden mucho empeño y compromiso por parte de los ciudadanos. Por último, el **grado de cooperación** con otros ciudadanos necesario para llevar a cabo la actividad, lo cual distingue entre acciones netamente individuales de aquellas que requieren consenso y colaboración por parte de un grupo de personas.

Con base en estas dimensiones, pueden distinguirse cinco² modos básicos de participación, que resultan de diversas combinaciones de las dimensiones antes señaladas. Estos serían:

- a. Votar, que incluye el sufragio activo en distintos tipos de elecciones y consultas populares. Este modo de participación implica gran presión sobre el gobierno, resultado colectivo, alto grado de conflicto, requiere poca iniciativa personal, y no exige cooperación con otros ciudadanos, ya que se trata de un acto individual.
- b. Campaña política, que abarca la postulación como candidato (sufragio pasivo), ser miembro de un partido, asistencia a reuniones políticas, trabajo de proselitismo por un candidato o partido, usar emblemas o insignias de campaña, dar dinero para la campaña de un candidato o partido. Aquí también existe gran presión y conflicto, igualmente tiene resultados colectivos, pero requiere algo más de iniciativa y cooperación que votar.

² Añadimos el ejercicio de cargos públicos como un modo adicional a los cuatro propuestos originalmente por Verba, Nie y Kim. *Ibid.*

- c. Actividad comunitaria, abarca el trabajo para solucionar algún problema de la comunidad o nacional, firmar peticiones, organizar o formar parte de grupos de trabajo o comités. En esta actividad, la presión puede ser variable, según la magnitud de la acción, resultado colectivo, bastante iniciativa y cooperación. Una vertiente de esta actividad comunitaria, aunque también pudiera presentarse en la campaña política no electoral, es la **actividad de protesta**. Este tipo de actividades incluye la participación en manifestaciones de cualquier tipo, incluso las que involucran actividades ilegales o violentas. En este caso, el grado de presión puede variar notablemente, dependiendo de la acción emprendida y el apoyo que logre en la comunidad, tiene resultado colectivo y es altamente conflictiva. Requiere mucha iniciativa y mucha cooperación. La actividad de protesta, dadas sus características pudiera considerarse como un modo de participación independiente.
- d. Actividad particular, incluye los contactos particulares con funcionarios públicos, ya sea en forma personal o por medio de cartas, peticiones individuales, etc. Estas actividades implican poca presión, resultado individual, poca conflictividad y mucha iniciativa personal, no es necesaria la cooperación.
- e. Ejercicio de cargos públicos de dirección política. Una modalidad de la participación política usualmente no considerada en los estudios especializados es la integración, como funcionario de la administración pública, de los equipos de trabajo vinculados al diseño, aprobación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Usualmente vemos la participación como una actividad dirigida a influir en las decisiones políticas desde afuera del gobierno, sin embargo, cuando el análisis se refiere a los derechos humanos de participación, es importante tomar en

cuenta esta modalidad, porque respecto a ella también existen derechos reconocidos a los ciudadanos, como veremos.

Los ciudadanos pueden llevar a cabo actividades propias de cada modo de participación, en función de sus condiciones e intereses, sin embargo, el modo más frecuentemente utilizado es el voto; otras formas de participación tienden a estar limitadas a pequeños sectores de la población. Las actividades de participación a las que se hace referencia en este trabajo son las ejercidas por la población con condición de **ciudadanía**, esto es, por los individuos que tienen capacidad jurídica para ejercer los derechos políticos. Ello implica el cumplimiento de algunos requisitos mínimos de edad, residencia, etc.

Clasificación de la participación política

Las actividades de participación han sido clasificadas de muy variadas maneras, en función de varios criterios, veamos algunos de ellos:

a. Legalidad. Las actividades de participación pueden ser **legales** o **ilegales**, según estén amparadas o no por el ordenamiento legal del Estado. Dentro del grupo de actividades legales está incluido el voto y muchas de las actividades de campaña, sin embargo, algunas donaciones o financiamiento de candidatos pueden ser considerados como ilegales, dependiendo de las condiciones en las cuales se produzca. Asimismo, actividades individuales de presión pueden ser consideradas como **tráfico de influencias**, penalizado en algunos países. Las manifestaciones públicas, e incluso las huelgas también pueden ser en algunos casos calificadas de ilegales. En suma, diferenciar las actividades de participación según este criterio resulta sumamente difícil, en cuanto depende no solamente del ordenamiento jurídico propio de cada país, sino también de circunstancias históricas particulares. Nuestro análisis de los derechos

humanos vinculados a la participación parte del concepto de legitimidad de la participación, y no de la legalidad de la misma. En ese sentido analizaremos las condiciones para la participación y los elementos que nos permiten determinar los niveles de ella, en relación con aquellas actividades que, con base en el Derecho Internacional Humanitario y la teoría democrática, son hoy en día consideradas como legítimas dentro de una sociedad democrática. Legítimas en el sentido de que ellas son mecanismos propios y necesarios para que los ciudadanos puedan lograr el nivel de influencia en las decisiones políticas que la democracia requiere. El que sean legales o no en un país determinado no cambia el carácter legítimo de esas actividades, y sólo sirve para indicarnos el grado de desarrollo de los derechos de participación así como el nivel de condiciones favorables para los mismos.

- b. Legitimidad.** Las actividades de participación pueden ser consideradas como **legítimas** o **ilegítimas** en cuanto a su aceptación tanto por parte de la población como por la comunidad internacional. Las actividades legítimas son aquellas que usualmente se aceptan como parte del quehacer político democrático; son consideradas como actividades de participación convencionales. Por su parte, las actividades ilegítimas tienden a estar al margen de lo aceptado y permitido como válido; aunque su finalidad sea igualmente influir en las decisiones gubernamentales, los mecanismos y formas empleados consiguen rechazo en la población y la comunidad internacional. Dentro de estas actividades se incluyen los hechos violentos, el terrorismo y aquellos que perturban el orden público de una sociedad democrática. Desde el punto de vista de los derechos humanos creemos adecuado considerar como actividades legítimas de participación aquellas aceptadas como tales por el Derecho Humanitario Internacional y la cultura democrática contemporánea.

- c. Institucionalidad.** Se considera a la participación política como **institucional** si se encuentra integrada a los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones, tales como elecciones, referendos, comisiones consultivas, etc. La participación **no institucional** abarca las actividades que no forman parte de los canales oficiales, pero que se vinculan a los requisitos mínimos para la existencia de la democracia, como lo es el trabajo de campaña, la participación a través de partidos políticos, la expresión de demandas individuales o colectivas. También forman parte de este tipo de participación **no institucional** las actividades con carácter anti-sistema o violentas, las cuales a pesar de no ser aceptadas dentro del funcionamiento normal del sistema político pueden tener efectos importantes sobre el mismo.
- d. Consecuencias de la participación.** Esta puede ser **decisiva** o **consultiva**. En el primero de los casos las decisiones tomadas por los ciudadanos deben ser respetadas y aplicadas por los gobernantes, como es el caso de las elecciones y algunos referendos, mientras que en la participación de tipo **consultiva** sus resultados no son vinculantes y en teoría la administración pudiera apartarse de ellos o modificarlos, aun cuando puede ser problemático para el gobierno desatender las peticiones de amplios sectores de la población, luego de expresadas en un referendo. En la práctica es muy difícil que el gobierno se aparte de la voluntad popular expresada mediante una votación formal, aunque esta tenga en teoría carácter consultivo.
- e. Forma de ejercicio.** La participación política puede ser directa, cuando el ciudadano ejecuta la acción participativa, o indirecta si la ejerce mediante representantes, o agrupaciones. Este último caso es el de la participación a través de gremios, sindicatos, asociaciones, etc. En este sentido, también podría ser considerada la participación

como individual cuando se ejerce directamente por el ciudadano, sin necesidad de establecer conexiones con otras personas o instituciones, o colectiva, si las actividades se realizan a través de organizaciones o grupos.

- f. Obligatoriedad.** Distingue entre la participación **obligatoria** y **facultativa**, según el ordenamiento jurídico disponga o no la puesta en marcha de mecanismos de participación, como requisito indispensable para la toma de decisiones, o por el contrario su puesta en marcha dependa de que se solicite por los órganos del poder público o los ciudadanos. Un ejemplo de participación obligatoria son las elecciones, fijadas para períodos fijos, que no pueden ser alterados, o los referendos establecidos en algunos casos como paso obligatorio para aprobar una reforma constitucional. La participación es facultativa, por ejemplo, en el caso de los referendos para solicitar la derogatoria de una ley, cuya realización depende de que sean solicitados por un número determinado de electores, o por funcionarios públicos específicos.

2. Derechos de la participación política

En las democracias modernas la participación política, tal como ha sido definida, es en sí misma considerada como un derecho fundamental, y en tal sentido aparece reconocida expresamente tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (literal “a” del Artículo 23), como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (literal “a” del Artículo 25).

El Artículo 23 (Derechos Políticos) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) **de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;**
 - b) **de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores,**
 - c) **de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. (Resaltado de los autores.)

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos utiliza términos similares en su Artículo 25:

Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) **Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;**
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. (Resaltado de los autores.)

Entendido con base en la definición de participación política que presentamos en la sección anterior, el “Derecho a la

Participación Política” implica la obligación del Estado de generar condiciones favorables para la realización y de abstenerse de prohibir, impedir u obstaculizar aquellas actividades legítimas mediante las cuales los ciudadanos intervienen en la designación de sus gobernantes o influyen en la formación de la política estatal, tales como publicaciones, reuniones públicas, manifestaciones, sufragio, actividad partidaria, etc. A estas actividades nos referiremos más adelante. El Estado no podría declarar ilícitas estas actividades, impedir las de hecho, u obstaculizarlas directa o indirectamente sin violar el “Derecho a la Participación Política” consagrado en los mencionados instrumentos internacionales. Utilizamos el calificativo de **legítimas** para hacer referencia a aquellas actividades de participación que la comunidad internacional y la cultura política democrática contemporánea tienden a considerar adecuadas, aceptables y no socialmente dañinas, y para diferenciarlas de otras actividades de participación, tales como manifestaciones violentas, bloqueo de vías públicas, que no se considerarían protegidas por las normas referidas. Esta distinción es importante por cuanto a la hora de establecer parámetros con respecto al respeto, promoción y ejercicio del derecho a la participación política en América Latina, estos deben centrarse en las actividades participativas legítimas, que son las que en efecto pueden servir para valorar el grado de desarrollo participativo de una sociedad desde la perspectiva de los Derechos Humanos. Las actividades de participación **no convencionales** o **ilegítimas**, son casos también de participación política, pero su ausencia no puede ser considerada una debilidad en los niveles de participación desde el punto de vista de los Derechos Humanos, de la misma forma que su aparición esporádica o reiterada no indica un avance, aunque podría ser un signo de que los canales de participación legítimos han sido bloqueados, o de que no se han generado las condiciones necesarias para que los diferentes sectores se sientan confiados y estimulados a utilizarlos.

El Derecho a la Participación Política democrática conlleva para los ciudadanos la facultad de realizar algunas actividades específicas cuya prohibición o no protección lo harían nugatorio. Algunas de estas actividades están específicamente señaladas por las normas del Derecho Humanitario Internacional, mientras que otras se derivan de ellas, o de la protección genérica a cualquier otro derecho inherente a la persona humana no expresamente establecido, que se encuentra tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos³, como en las constituciones de los países de América. Las actividades específicas de participación expresamente reconocidas como derechos fundamentales en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son las siguientes:

a. Derecho al voto o sufragio activo en elecciones auténticas, periódicas, libres y limpias, en condiciones de igualdad, universalidad y secreto (Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 23 b; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 25 b, ver arriba). Este derecho protege la modalidad de participación que antes denominamos **votar**. Se trata de la modalidad participativa más elemental y difundida en las democracias modernas, la única que es practicada usualmente por más del cincuenta por ciento de los ciudadanos. Tiene un carácter de piedra angular del edificio democrático, al punto que la mayoría de los derechos relativos a la participación política están directa o indirectamente dirigidos a garantizar que este se realice en condiciones adecuadas. Dado su carácter de actividad esencial para la democracia es importante el análisis tanto de las condiciones institucionales para que pueda ejercerse este derecho de manera efectiva y adecuada,

³ Literal "C" del Artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

como de los factores que influyen en una mayor o menor presencia de los ciudadanos en las urnas electorales. A ambos nos referiremos al considerar en la sección cuarta los factores vinculados al desarrollo de la participación política. Se ha planteado que el derecho a votar implica igualmente el **derecho a no votar**, o al menos el de **votar blanco o nulo**. Aceptar que los ciudadanos tienen derecho a no votar sería equivalente a considerar contraria a los derechos humanos la norma que establece el voto obligatorio. Sin embargo, el voto obligatorio es usual en América Latina, Sólo en Colombia, Haití, Nicaragua y Venezuela el voto es voluntario. El resto de los países de América Latina en los que funciona el pluralismo político ha establecido el voto como un deber de los ciudadanos⁴. El hecho de que la gran mayoría de las democracias de América Latina han establecido y conservan la obligatoriedad del voto, nos indica que en la región predomina la idea de que esta institución no es contraria al derecho a la participación política, y que por lo tanto no se acepta que exista un derecho humano a no votar. Esta posición parece correcta por cuanto la obligatoriedad del voto no obliga al ciudadano a apoyar a ninguno de los candidatos, sólo le exige que acuda al lugar de votación. Una vez allí puede decidir votar en blanco o anular su voto. En ese sentido, consideramos que el derecho a la participación debe implicar como una de sus posibilidades el derecho a no votar ningún candidato, ello no se ve obstaculizado por el voto obligatorio siempre que el ciudadano tenga la opción de votar en blanco o anular su voto, como es el caso en las democracias de América Latina.

⁴ El voto es obligatorio en: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Nohlen, Dieter y otros, "Appendix. Electoral Systems in Independent Countries". En Richard Rose, ed., *International Encyclopedia of Elections*. Washington, D.C.: CQ Press, 2000, pp. 358-373.

El sufragio activo debe ser universal, para que cumpla con los requisitos democráticos mínimos. Ello implica que los derechos de ciudadanía deben ser inclusivos, sin que ningún sector social sea excluido para subordinarlo políticamente al sector dominante. Al hablar de los factores que condicionan los derechos de participación política, haremos referencia al concepto moderno de la ciudadanía inclusiva o universal.

b. Sufragio pasivo o derecho a optar como candidato para los cargos públicos sometidos a elección popular⁵

(Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 23 b; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 25 b, ver arriba). Este derecho protege algunos aspectos de la modalidad de participación que antes denominamos: **campana política**. La participación política democrática implica no sólo la posibilidad de elegir mediante el voto, sino también la de presentarse como candidato y eventualmente ser elegido para los cargos públicos que se proveen mediante elección. La participación democrática exige igualdad de oportunidades y sólo admite restricciones basadas en la edad y la aptitud que no tengan carácter de discriminación social o política. Tendrían carácter de discriminación social o política las normas que exijan para ser candidato un determinado género, etnia, posesión de bienes de fortuna, o excluyan a determinados sectores sociales para someterlos al dominio político del sector dominante. Es decir, también en el sufragio pasivo se aplica el concepto de ciudadanía inclusiva, aunque en forma más restringida que en el sufragio activo, ya que se admite la exigencia de determinados niveles de instrucción para aspirar a cargos públicos, lo que no es admisible en el

⁵ En la literatura es frecuente encontrar referencias a este derecho como “derecho a ser elegido”, sin embargo el derecho es propiamente a ser candidato, a optar como candidato a la elección, obviamente no hay derecho a resultar elegido. Por eso preferimos referirnos al sufragio pasivo como derecho a optar como candidato a cargos electivos.

sufragio activo. Tiende a admitirse la exclusión de este derecho de ciertos grupos de personas: miembros activos de las fuerzas armadas, quienes cumplen condena penal, quienes hayan sido condenados por delitos contra la cosa pública, quienes no sepan leer ni escribir, quienes no hayan alcanzado una determinada edad que puede variar según el cargo, los extranjeros. Pero estas exclusiones no deben encubrir ningún tipo de discriminación en contra de un sector social o político para privarlo del derecho, y mantenerlo bajo el dominio de otro u otros sectores sociales o políticos.

- c. Derecho a ejercer cargos públicos** (Literal “c” del Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; literal “c” del Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ver arriba). Este derecho protege la modalidad de participación que arriba denominamos “ejercicio de cargos públicos de dirección política”. Como puede verse en las normas arribas transcritas, idénticas a este respecto en ambos documentos internacionales, este derecho consiste en que el acceso a los cargos públicos se realice en condiciones de igualdad entre los ciudadanos. Este es un derecho genérico que está referido a los cargos públicos en general, y que cubre los ya referidos cargos de elección popular, y también los que pudiéramos denominar cargos de dirección de la administración pública. El ejercicio de estos últimos envuelve una forma de participación política porque ellos facultan a sus detentadores para el diseño y control de la ejecución de políticas públicas. Entre ellos están los cargos de alta dirección política, como los ministerios y direcciones generales de ministerios, que tiende a considerarse deben ser cubiertos en forma discrecional por el presidente de la república y respecto a los cuales no habría un derecho general de los ciudadanos a participar en

condiciones de igualdad en el proceso de selección. La situación es distinta en los casos de dirección media de la administración pública, para estos cargos no parece aceptable la idea de que deben ser nombrados con base en criterios partidarios. Por el contrario, lo socialmente conveniente es que sean seleccionados con criterios estrictamente técnicos, y hacia allí debiera avanzarse. En este sentido, sería un derecho de participación política el derecho de los ciudadanos a participar en condiciones de igualdad, con base en criterios técnicos de selección, en el ejercicio de estos cargos de dirección media. El derecho a la participación política implica entonces para los interesados en ejercer estas funciones la no discriminación y selección con base exclusivamente a la capacidad para el cargo.

d. Libertad de expresión y derecho de rectificación o respuesta. Estos derechos protegen varias modalidades de participación política: campaña política, actividad comunitaria, actividad particular y actividad de protesta. La libertad de expresión, de manera que comprende la **libertad de prensa** como un aspecto específico de la misma, está establecida en el Artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, y en el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este es un derecho esencial a la participación política, tanto porque la expresión de la opinión en los medios de comunicación social es uno de los mecanismos de la participación política misma, como porque representa una condición indispensable para que la misma pueda ejercerse de forma adecuada sobre la base de la información mínima necesaria⁶. En este sentido la libertad de expresión, desde el punto de vista de la participación política, conlleva, como la otra cara de la

⁶ Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999, p. 112.

moneda, el **derecho a la información**, es decir la facultad de los ciudadanos de acceder a las diversas ideas, opiniones y expresiones en general, las cuales deben provenir de fuentes alternas y no de un único emisor, tal como lo ha indicado Dahl⁷ en su tesis sobre las condiciones mínimas de la democracia, usualmente tomada como referencia en esta materia. El derecho a la información está previsto expresamente en el numeral 1 del Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como un aspecto de la libertad de expresión.

El **Derecho de rectificación o respuesta** previsto en el Artículo 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos, contribuye a hacer efectiva la libertad de expresión y debe considerarse como formando parte de los derechos inherentes a la participación política. La realización material de este derecho y su protección por la administración de justicia son necesarios para propiciar que cada medio de información presente a sus receptores las opiniones de todos los interesados en un asunto, y no sólo la de un sector. Si la libertad de expresión debe garantizar la presencia en una sociedad de medios de comunicación alternativos con orientaciones diversas, el derecho de rectificación tiende a asegurar que en cada uno de esos medios haya contraste de puntos de vista, ello es muy importante porque en algunos casos los ciudadanos se limitan a recibir información de una gama reducida de emisores, cuando no de uno sólo.

- e. **Derecho de Asociación Política.** Este derecho protege la modalidad de participación que arriba denominamos campaña política. Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 22), como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 16) reconocen el

⁷ *Ibidem.*

derecho de asociación para la defensa de sus intereses, y el segundo de estos instrumentos hace referencia específica al “**derecho de asociación política**”. En ambos casos se indica que no podrá haber restricciones incompatibles con una sociedad democrática. Tanto la libertad de asociación en general, como la de asociación en partidos políticos en particular, son parte integrante y esencial de la participación política. La asociación en partidos o grupos políticos es un aspecto obvio de la participación política. En las sociedades modernas los partidos o grupos políticos similares son el medio por el cual los ciudadanos se organizan para presentar su opinión sobre la conducción de la sociedad, para participar en los procesos electorales y para influir en la acción gubernamental. La medida en que todos los sectores de la sociedad tienen posibilidad cierta de asociarse en partidos o grupos políticos, y de participar mediante ellos en los procesos electorales, sin restricciones es una de las variables importantes para determinar el grado en que se respeta el derecho a la participación política. Todas las sociedades establecen requisitos para la formación de partidos o grupos políticos con facultad de postulación de candidatos en las contiendas electorales, sin embargo, en la medida en que estos sean un mecanismo de discriminación contra un sector o un obstáculo imposible de superar para alguna minoría específica, en esa medida se convierte en una restricción indebida. Por otra parte, salvo que los requisitos para la organización de partidos sean sumamente ligeros, la participación se ve favorecida por la posibilidad de postulación de candidaturas independientes siempre que muestren un respaldo razonable. Como antes hemos dicho, el sufragio pasivo o posibilidad de postularse como candidato es uno de los derechos de participación política en la democracia, el mismo no debería ser exclusivo de los miembros de partidos políticos.

Con insistencia cada vez mayor tiende a plantearse que el derecho de asociación en partidos políticos, implica también el derecho a la democracia interna dentro de estas organizaciones, y a que sus miembros participen directamente o mediante representantes electos en la toma de decisiones, especialmente en el proceso de selección de candidatos para cargos públicos. La existencia de elecciones primarias para la selección de candidatos, y el porcentaje de ciudadanos que participan en ellas deben también ser consideradas como variables que permiten evaluar las oportunidades y el nivel efectivo de participación política en una determinada sociedad.

La libertad de asociación en organizaciones no políticas en forma amplia es también fundamental para la participación política. Como se indicó, una de las modalidades reconocidas de la participación política es la de realizar actividades en forma organizada para la defensa de intereses que se consideren afectados o afectables por la acción estatal (actividad comunitaria). La actividad de los llamados grupos de interés para propiciar o enfrentar una determinada política pública es una de las vías de participación más importantes en la sociedad democrática, porque constituyen un mecanismo de control ciudadano de la acción gubernamental, fuera del contexto electoral. En relación con el voto, la acción ciudadana organizada en grupos de interés es una participación que transmite con más claridad las demandas de los ciudadanos y que puede producirse con mayor frecuencia y constancia en el tiempo, de allí su importancia para lograr que el gobierno responda a las expectativas de la sociedad⁸. Asociarse en grupos de interés no es por sí misma una forma de participación política, pero es una condición favorable a la misma en la medida en que estas organizaciones presentan demandas o manifiestan su

⁸ Verba, *Participation and...*, p. 54.

opinión con la intención de influir sobre las políticas públicas vinculadas a los intereses específicos que representan. Por ello, el volumen de ciudadanos que se integra en las actividades de presión sobre las políticas públicas de las organizaciones sociales (también denominada sociedad civil organizada en algunos países) es un indicador del nivel de participación política.

f. Derecho de reunión y manifestación. Protege las modalidades de participación siguientes: actividad comunitaria, campaña política y actividades de protesta. El derecho de reunión pacífica y sin armas aparece establecido en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Art. 15) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 21). En ambos casos, al igual que en el resto de los derechos políticos, se deja claro que no podrá ser blanco de limitaciones no compatibles con una sociedad democrática. De allí que desde el punto de vista de la participación política este derecho implica la facultad de efectuar reuniones de carácter político públicas o privadas. En el caso de reuniones públicas, éstas pueden ser estacionarias o móviles. Este derecho tiende a ser regulado para evitar que su ejercicio viole derechos fundamentales del resto de los ciudadanos, tales como la libertad de tránsito, el derecho al trabajo, al ambiente sano, etc. Sin embargo, tales regulaciones para que sean compatibles con una sociedad democrática deben estar establecidas en la normativa vigente, limitarse a lo estrictamente necesario sin impedir el ejercicio del derecho de reunión u obstaculizarlo gravemente y no deben exigir autorización previa⁹. La medida en que este derecho está disponible realmente para la ciudadanía, y el nivel en que es ejercido por ella son variables importantes para determinar la vigencia y el nivel

⁹ Ello no obsta para que pueda exigirse que se participe previamente a la autoridad, lo cual es conveniente.

de ejercicio efectivo del derecho de participación política en un país determinado.

g. Derecho de petición. Protege las modalidades participativas que arriba denominamos como actividad particular y actividad comunitaria. Se trata de la facultad reconocida a los ciudadanos de dirigir solicitudes a la autoridad y de recibir oportuna respuesta. Obliga a los funcionarios públicos a contestar en un tiempo razonable, usualmente fijado en la legislación ordinaria, los requerimientos que se les hagan por los ciudadanos en forma individual o colectiva. Aparece en todas las constituciones de América Latina con la única excepción de la República Dominicana, según reportan Ortiz-Álvarez y Lejarza¹⁰. Este derecho sirve de base a actividades participativas tales como las demandas presentadas por las organizaciones de la sociedad civil ante la administración pública, o los contactos con funcionarios públicos realizados individualmente por los ciudadanos con respecto a problemas relacionados con políticas públicas. La eficacia del derecho depende en buena medida de las consecuencias que la ley imputa al silencio administrativo frente a la petición. La mayor eficacia se da cuando el silencio durante un período pre-establecido conlleva la aceptación del planteamiento, le sigue el caso en que el silencio administrativo implica una respuesta negativa, y abre las puertas a recursos jurisdiccionales. Finalmente, la eficacia de este derecho es menor cuando el silencio del funcionario ante la petición no conlleva ninguna de las dos situaciones anteriores, sino que éste sólo tiene el recurso de solicitar por vía de jurisdiccional que se le conteste.

¹⁰ Ortiz-Álvarez, Luis y Lejarza, Jacqueline, *Constituciones Latinoamericanas*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1997, p. 942.

3. El desarrollo de la participación política y sus indicadores

Una vez considerado el concepto de participación política y los derechos vinculados a ella, en esta sección analizaremos las variables y sus indicadores que nos permiten establecer en que medida los ciudadanos participan políticamente en una determinada sociedad. Al hacerlo estaremos sentando las bases que permiten comparar los niveles de la participación política entre países y entre distintas épocas de una misma sociedad. Establecer los niveles de participación política de las sociedades latinoamericanas es importante, en primer lugar porque hoy en día, superadas las tesis que veían en la participación democrática masiva el peligro de que se sobrepasara la capacidad del Estado de absorber la demanda social, tiende a existir consenso de que a mayor participación dentro de los canales institucionales mayor control ciudadano sobre la acción gubernamental, mayores posibilidades de que esta responda a las demandas populares y de que los ciudadanos vean satisfechas sus expectativas. En segundo lugar, aunque el derecho a participar y la participación efectiva son claramente cosas diferentes, es plausible asumir que el nivel de participación de un país determinado indica también el grado de vigencia de los derechos correspondientes. Niveles sumamente bajos de participación son un indicio, aunque no prueba suficiente, de que no hay en la sociedad condiciones institucionales, sociales o políticas adecuadas para que el derecho de participación sea utilizado por los ciudadanos. No es prueba suficiente porque puede siempre alegarse que los ciudadanos tienen todas las condiciones para participar, pero simplemente consideran que no es necesario que lo hagan o prefieren utilizar su tiempo de manera diferente. Sin embargo, niveles excesivamente bajos de participación, por ejemplo en el sufragio activo o en la actividad de organizaciones sociales, deben ser vistos como señales de alarma que apuntan hacia la

posibilidad de que las condiciones jurídicas, políticas o sociales de la participación no estén funcionando como sería de esperar en una sociedad democrática.

Para el análisis que presentamos a continuación, las variables relacionadas con la participación política han sido agrupadas conforme a las cinco modalidades de la participación definidas anteriormente: votar, campaña política, actividad comunitaria, actividad particular y ejercicio de cargos públicos. De esa manera, y con base a lo planteado en el párrafo anterior, los indicadores de cada modalidad de participación nos permiten al mismo tiempo apreciar el grado en que los derechos que las protegen cobran vida en la práctica social. Un resumen de esta clasificación de las variables relativas a las modalidades de participación política, sus indicadores y los derechos que las protegen puede verse en un cuadro sinóptico, contenido en el **Anexo 1** de este trabajo.

A. Votar

Cuatro variables son importantes para determinar el nivel de participación electoral de una sociedad y compararlo con otros momentos políticos del mismo país, o con otros países democráticos. Estas son: **participación electoral** cuya cara negativa es la no participación electoral o abstención; **participación electoral efectiva**, **amplitud de la participación electoral** y **profundidad de la participación electoral**. A continuación explicamos cada una de estas variables y señalamos los indicadores que pueden ser utilizados con relación a las mismas:

a. Participación electoral: La participación electoral de una sociedad es la variable que nos indica el nivel en que sus ciudadanos hacen uso del derecho del voto. Su indicador más usual es el **porcentaje de ciudadanos inscritos en el registro o padrón electoral que acuden a las urnas el día**

de la elección. Este es el indicador que reportan Nohlen, Grotz, Krennerich y Thibaut¹¹, así como Blais y Dobrzynska¹², por citar dos trabajos recientes, y es ciertamente el más común. Se calcula dividiendo el número de votantes entre el número de electores inscritos en el padrón o registro electoral, y multiplicando el resultado por cien. Su problema principal es que sobre-estima el nivel de participación al no contar entre los electores potenciales a quienes teniendo la condición de ciudadanos y estando en ejercicio de sus derechos políticos no se inscriben en el registro electoral. En ese sentido es preferible utilizar como indicador el **porcentaje de ciudadanos activos que acudió a votar**. Ciudadanos activos implica a todas las personas en ejercicio de los derechos de ciudadanía, es decir a todos los potenciales electores. Los ciudadanos activos son usualmente los nacionales en edad de votar, no sometidos a interdicción civil o política, y en algunos casos que no sean miembros activos de las fuerzas armadas o policiales. Esto incluye a los ciudadanos activos inscritos y no inscritos en el padrón electoral. La participación electoral se calcula dividiendo el número de votantes (personas que acudieron a votar el día de la elección) entre el número de ciudadanos activos y el resultado se multiplica por cien. Dada la dificultad de obtener información con certeza sobre el número de militares activos, o de personas sometidas a interdicción civil o política, y tomando en cuenta que estos representan usualmente un número bastante bajo de la población, es común utilizar como equivalente a los ciudadanos activos el número de nacionales en edad de votar. De esta manera el porcentaje de participación electoral se calcula dividiendo el número de personas que

¹¹ Nohlen y otros, "Appendix. Electoral Systems...".

¹² Blais, André and Agnieszka, Dobrzynska, "Turnout in Electoral Democracies", *European Journal of Political Research* 33, 1998.

emitieron su voto entre el número de nacionales en edad de votar, multiplicando el resultado por cien¹³. Este es un indicador más preciso de la participación electoral que el que utiliza como base los inscritos en el padrón electoral, especialmente para comparar unos países con otros, ya que el nivel de personas que se inscribe en el registro varía, particularmente entre los países donde la inscripción es automática a cargo del Estado como Costa Rica, y los países donde registrarse para votar está a cargo del ciudadano y es voluntario, como Estados Unidos y Venezuela. No sería adecuada una comparación entre la participación electoral de Costa Rica y Venezuela con base en el porcentaje de votantes sobre los electores inscritos en el registro, ya que en el segundo de estos países no se estarían contando como abstencionistas a un número importante de ciudadanos que no votaron pero tampoco están inscritos en el registro. El problema de este indicador es que para muchos países no resulta sencillo conseguir la cifra de nacionales en edad de votar para un año determinado. En muchos casos son estimaciones basadas en censos con varios años de realizados, en los cuales es frecuente que no se distinga tampoco entre nacionales y extranjeros. Tenemos entonces

¹³ Lijphart, Arend, "Turnout". En Richard Rose, ed., *International Encyclopedia of Elections*. Washington, D.C., 2000, p. 315; Molina, José y Pérez, Carmen. "Participación y Abstención Electoral". En: *El Proceso Electoral de 1993. Análisis de sus Resultados*. CENDES, ed. Caracas, 1995, p. 31. Algunos autores utilizan como denominador en este cálculo no los nacionales en edad de votar, sino el número de habitantes en edad de votar, lo que incluye nacionales y extranjeros. Ello porque algunos censos que discriminan los habitantes según la edad, no distinguen entre nacionales y extranjeros. Puede recurrirse a él en éste caso, pero entonces resulta un dato que puede llegar a tener un alto contenido de imprecisión ya que incluye como potenciales votantes a quienes no lo son, los extranjeros. Si a ello se suma que la proporción de extranjeros varía enormemente entre la población de un país y otro, y entre distintas épocas de un mismo país, entonces resulta que este indicador de participación tiende a ser menos preciso y adecuado que cualquiera de las alternativas aquí presentadas. Gray, Mark y Miki, Caul, "Declining Voter Turnout in Advanced Industrial Democracies, 1950 to 1997. The Effects of Declining Group Mobilization". *Comparative Political Studies* 33 (November), 2000, p. 1093; Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999, p. 284.

tres indicadores de la participación electoral: **porcentaje de ciudadanos inscritos en el padrón electoral que votaron; porcentaje de ciudadanos activos que votaron; porcentaje de nacionales en edad de sufragar que votaron.** De ellos, el más preciso sería el segundo, sin embargo ante la ausencia de datos confiables puede recurrirse al tercero o al primero, en ese orden¹⁴.

Convertir los indicadores de participación electoral en indicadores de **abstención** es sumamente fácil, y puede hacerse cuando se desea resaltar la cara negativa, es decir el nivel de la no participación. Para determinar la abstención basta restar de 100 el porcentaje de participación electoral que se obtuvo de acuerdo al indicador utilizado.

La **participación electoral** y la **abstención** pueden establecerse a distintos niveles: elecciones nacionales (presidenciales y parlamentarias), elecciones provinciales, departamentales o estatales, elecciones municipales, elecciones locales, referendos (nacionales, provinciales, municipales), elecciones primarias de los partidos, etc. Lo importante en este caso al establecer comparaciones es tener claro el objetivo y no comparar como similares actos de participación que son distintos y responden a diferentes motivaciones. Por ejemplo, ha sido establecido que la participación tiende a ser menor conforme la visión del electorado de la trascendencia de la elección se reduce. Así, las elecciones presidenciales tienden a tener mayor participación que las parlamentarias separadas en los países presidenciales, las nacionales de las provinciales, y éstas más que las locales. La participación en los referendos varía

¹⁴ Vanhanen utiliza como base para el cálculo de la participación electoral el total de la población del país, de modo que el indicador de participación electoral sería el porcentaje de votantes sobre la población total. Este indicador tiene el problema de que incluye la población extranjera y menor de edad, cuyo porcentaje varía muchísimo entre unos países y otros, distorsionando así la comparación en cuanto a la participación electoral. Vanhanen, Tatu, *Prospects of Democracy*. Londres: Routledge, 1997, p. 34.

según el interés nacional en el tema, pero tiende a ser menor que en las elecciones. No podría entonces hacerse una comparación de la participación entre varios países tomando en unos casos elecciones presidenciales y en otros referendos, o elecciones para alcaldes. El objetivo del análisis debe orientarnos sobre qué comparar, pero repetimos, cuando se quiere simplemente determinar los niveles de participación entre dos países, o distintas etapas de un mismo país, entonces debemos comparar elecciones similares. Un problema en este sentido es el de países con distinto régimen político, por ejemplo los países presidenciales de América Latina y los países parlamentarios del Caribe. En casos como estos, si se quiere comparar el nivel de participación, lo adecuado parece ser comparar las elecciones que marcan la pauta en cuanto a definir la orientación gubernamental, que serían las de mayor interés para la población en cada caso: las de presidente en los países presidenciales, con las parlamentarias de los países parlamentarios. No tendría sentido comparar las parlamentarias de ambos tipos de países, porque como es obvio en el caso de los países parlamentarios estas definen el gobierno, mientras que ese no es el papel de las parlamentarias separadas en los países presidenciales¹⁵.

b. Participación Electoral Efectiva: Esta variable clasifica los ciudadanos de cada país entre quienes votan válidamente, quienes votan blanco o nulo, y quienes se abstienen. La variable **participación electoral** nos permite comparar etapas de un mismo país, y entre países, con relación al número de ciudadanos que acude a las urnas, lo cual es un hecho importante por cuanto quienes lo hacen

¹⁵ Lijphart usa como término de comparación las elecciones que presenten el mayor nivel de votación en cada país: usualmente las parlamentarias para países parlamentarios y las presidenciales de segunda vuelta para países presidenciales. Lijphart, *Patterns of Democracy...*, p. 284.

demuestran algún nivel de interés y compromiso con el sistema democrático aún en países de voto obligatorio. Sin embargo, un número de personas, muy variable según los países, emite un voto no válido (nulo o en blanco) bien por impericia, por desconocimiento de las reglas, porque considera que todas las opciones le dan igual, porque acudió a votar simplemente para cumplir con la obligatoriedad¹⁶, por evitar posibles sanciones, por hacerse acreedor al estímulo que se haya establecido, o porque sus votos no fueron computados debido a fallas organizativas que impidieron hacerlos valer. La participación de estos grupos que emiten un voto no válido la podemos denominar participación no efectiva y a ellos votantes no efectivos. Quienes acuden a votar y emiten un voto válido por alguna de las opciones postuladas estarían comprendidos en el concepto de participación efectiva. Estos últimos son los que efectivamente toman la decisión política de la que se trate, de allí que sea importante establecer el nivel de participación efectiva que se presenta en una determinada elección. Gray y Caul consideran incluso que las comparaciones de participación electoral deben hacerse con base a la participación efectiva y no con base a los indicadores de participación electoral señalados arriba que incluyen en el denominador tanto los votos válidos como los no válidos (Gray y Caul)¹⁷. El indicador de participación efectiva tiene siempre como núcleo la determinación del porcentaje de votos válidos. Puede tener tres modalidades, al igual que en el caso de la participación electoral según

¹⁶ Power, Timothy and J. Timmons Roberts, "Compulsory Voting, Invalid Ballots, and Abstention in Brazil". *Political Research Quarterly* 48 (December), 1995.

¹⁷ Estos autores utilizan como indicador de participación electoral el porcentaje de la población en edad de votar que voto válidamente. Gray y otro, "Declining Voter...", p. 1093. Nótese que población en edad de votar incluye tanto nacionales como extranjeros.

cual sea la base sobre la que se obtenga el porcentaje: electores inscritos en el registro electoral, ciudadanos activos o nacionales en edad de votar. En el primer caso se tomaría como indicador de participación electoral efectiva el **porcentaje de ciudadanos inscritos en el padrón electoral que votaron válidamente** (es el resultado de multiplicar los votos válidos por cien y dividirlos entre el número de inscritos en el registro electoral). En el segundo caso el indicador sería el **porcentaje de ciudadanos activos que votaron válidamente** (se obtiene multiplicando el número de votos válidos por cien y dividiendo entre el número de ciudadanos activos). Finalmente, en el tercer caso, se usaría como indicador el **porcentaje de nacionales en edad de sufragar que votaron válidamente** (se obtiene multiplicando el número de votos válidos por cien y dividiendo entre el número de nacionales en edad de votar). El indicador más adecuado sería el segundo, sin embargo suele recurrirse al tercero o al primero cuando resulta imposible obtener la información correspondiente.

Al igual que en el caso de la **participación electoral**, la **participación electoral efectiva**, puede considerarse con relación a los distintos tipos de elecciones que se efectúan en un país: nacionales (presidenciales o parlamentarias), regionales (gobernadores, legislaturas departamentales, provinciales o estatales), municipales (alcaldes, concejos), referendos, etc. Como antes se indicó, al comparar la participación de un país con la de otros, es fundamental que se haga a nivel de elecciones similares: referendos con referendos, elecciones nacionales con nacionales, etc.

- c. La profundidad de la participación electoral:** Por profundidad de la participación electoral entendemos el alcance de la misma en cuanto a los aspectos de la vida pública sometidos a decisión mediante el voto: la elección de gobernantes y la decisión de políticas públicas mediante

referendo. La medida y forma en que se combinan estos dos modos de decisión nos permite clasificar la forma de gobierno del país según el grado en que la soberanía popular sea directamente ejercida por la población o delegada a representantes electos. Aunque la democracia moderna o poliarquía es necesariamente una democracia representativa¹⁸, a nivel teórico es usual mantener como los dos extremos la democracia representativa y la democracia directa. **Gobierno representativo** es aquel en el cual la orientación política del Estado es fijada, al menos predominantemente, por funcionarios electos. Dentro de esta categoría podemos distinguir tres tipos de gobierno representativo: puro, atenuado y participativo¹⁹. **Gobierno representativo puro** es aquel en el cual los funcionarios electos tienen a su cargo la fijación de las líneas de acción a seguir por los poderes públicos a todos los niveles: nacional, provincial, municipal. La ciudadanía se limita a la elección de estos funcionarios y carece de mecanismos institucionales como el referendo para dirigir la actuación de ellos. **Gobierno de representación atenuada:** los gobernantes electos toman la mayoría de las decisiones políticas, pero se introducen elementos de participación directa aún cuando su utilización depende de la voluntad de los órganos del poder público. Es decir, la población es o puede ser llamada a decidir políticas públicas mediante referendos, pero éstos sólo pueden ser convocados por las instancias del poder público y no directamente por los gobernados. **Gobierno de Representación Participativa:** los órganos representativos siguen siendo los que toman la mayor parte de las decisiones políticas, pero la población tiene la facultad de

¹⁸ Dahl, *La democracia...*, pp. 108; Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*. Paidós, Buenos Aires, 1991, pp. 257-278.

¹⁹ Molina, José, "Democracia Representativa y Participación Política en Venezuela", *Cuadernos de Capel* 10. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1986, pp. 13-17.

asumir por sí misma esta función, y de hecho lo hace, mediante la convocatoria a referendo para derogar decisiones del poder público, o combinada con la iniciativa popular para promover y aprobar actos normativos. En esta modalidad, el grado de participación varía según la intensidad con la cual sean usados estos mecanismos, los cuales abren las puertas para una efectiva labor de dirección y control por parte de los gobernados sobre los gobernantes.

Democracia Directa: cuando la mayoría de las decisiones políticas son tomadas por la población mediante asamblea o referendo. La clasificación de un país en alguna de estas modalidades debe hacerse no tanto con base a los textos legales, sino a la forma como efectivamente las decisiones son tomadas. Es decir, para que podamos hablar de **gobierno representativo atenuado o participativo** no basta que la Constitución establezca los mecanismos participativos que corresponden a cada tipo de gobierno, sino que estos tengan una utilización efectiva. En caso de que la Constitución de un país estableciera, por ejemplo, la iniciativa popular y el referendo para aprobar actos normativos pero ellos no se han puesto en práctica, esto obligaría a calificar al país como **gobierno representativo puro**, aún cuando deba hacerse la salvedad de que está potencialmente previsto que el mismo sea de representación atenuada o participativa. Aún en aquellos países en los cuales el referendo se utiliza, la intensidad con que ésta se hace es importante. Por ejemplo, un promedio de referendos por período de gobierno que sea inferior a uno no parece suficiente para dejar de considerar que el país es puramente representativo. Así pues nuestro indicador de **profundidad de la participación** en los gobiernos representativos, clasifica los países en: gobierno representativo puro, cuando no se producen referendos para decidir políticas públicas, o estos presentan un promedio menor de uno por período de gobierno; gobierno representativo atenuado: cuando se ha

producido más de un referendo por período de gobierno, contando a partir de su establecimiento legal o constitucional, y estos son convocados en su mayoría por iniciativa de los poderes públicos; gobierno representativo participativo: cuando se ha producido más de un referendo por período de gobierno, contando a partir de su establecimiento legal o constitucional, convocados en su mayoría por iniciativa popular. Se asume que la mayoría de las decisiones políticas sigue estando en manos de las autoridades electas, si no fuera así, y la política pública fuera orientada predominantemente mediante intervención directa de la población, entonces estaríamos en presencia de una democracia directa.

- d. Amplitud de la participación electoral:** Esta variable se refiere a la intensidad con la cual la población acude a las urnas, y ella depende tanto del número de cargos que son sometidos a elección, como del número de aspectos sometidos a decisión directa. El grado de amplitud depende de los niveles de gobierno donde se eligen los gobernantes o se utiliza el referendo (nacional, provincial, municipal y local), como del número de cargos y decisiones de política pública sometidos a elección en cada nivel. Como indicador de la amplitud de la participación electoral puede utilizarse la suma de todos los cargos públicos distintos sujetos a elección popular, más el número de políticas públicas sometidas a referendo en un determinado lapso de tiempo, o como promedio por año.

B. Campaña política

- a. Sufragio Pasivo:** La participación desde el punto de vista del sufragio pasivo está referida a la medida en que los ciudadanos hacen uso de su posibilidad de postularse a cargos públicos. A fin de poder comparar países con distinto

número de habitantes sin que este factor incline la balanza a favor de los países muy poblados, tomaremos como indicador del nivel de participación en el sufragio pasivo: el promedio de candidatos por cada 10.000 habitantes que se postulan para cargos públicos en un país durante un período determinado de tiempo, o en promedio por período presidencial o parlamentario. Es de esperar que los países que realizan más elecciones presenten un mayor nivel de sufragio pasivo, por ello, si tenemos interés en controlar por esta variable y comparar los países según el nivel de postulación promedio por elección, bastaría dividir el indicador mencionado por el número de elecciones ocurridas en el período.

b. Actividades partidistas y electorales: Uno de los ámbitos de mayor concentración de actividades de participación política lo constituyen los partidos políticos. Por su misma naturaleza de mediadores entre el ciudadano y el gobierno, los partidos políticos llevan a cabo funciones que generan la participación política. En primer lugar, se ocupan de la articulación y agregación de intereses colectivos, por lo tanto se convierten en una vehículo para la expresión de demandas por parte de los ciudadanos. Por otra parte, generan liderazgos políticos, puesto que entre sus funciones están el reclutamiento, la formación, el mantenimiento y el recambio de las elites políticas. Por último, cumplen con la función de movilización en tiempos de elecciones, no solo proporcionando guías de evaluación a los ciudadanos, sino además proporcionando información y brindando motivación a los electores. Es por ello que los partidos políticos son los principales promotores de actividades de participación política que forman parte de la modalidad arriba denominada **campaña política**.

La participación política puede ser observada a partir de los partidos políticos según las siguientes variables:

- i) *Ser miembro de un partido político.* Si bien hay diferentes formas de vincularse a un partido político, la inscripción formal constituye una indicación de la fortaleza de esta relación, y demuestra una actividad que va más allá de la identificación partidaria, puesto que puede conllevar obligaciones y actividades en relación con el partido. Esta variable puede ser medida utilizando como indicador la propia declaración de los ciudadanos sobre su pertenencia a partidos políticos en encuestas de opinión especializada (porcentaje de entrevistados que declara ser miembro de partidos). También podrían utilizarse las estadísticas que presentan los propios partidos sobre su número de militantes. Este último indicador no es muy confiable, puesto que los partidos no están obligados a presentar registros de sus adeptos (si acaso los llevan), y por tanto sus estimaciones públicas sobre el número de miembros están a menudo teñidas de intención publicitaria.
- ii) *Participación en la designación de candidatos.* Dependiendo del tipo de partido, la selección de candidatos a elecciones de diverso tipo puede estar sometida a la opinión de los miembros del partido. En algunos casos, estas decisiones se toman en elecciones primarias, que pueden ser incluso abiertas a todos los electores, sean o no miembros del partido. En otros casos, la selección de candidatos se lleva a cabo por medio de comités o asambleas, más o menos amplios, conformados estrictamente por miembros del partido. El porcentaje de ciudadanos que participan en la designación de los candidatos de partidos a cargos de elección popular es una variable importante de la participación. Los indicadores estarían basados en la

propia expresión de los ciudadanos sobre su asistencia a estos procedimientos de selección de candidatos en encuestas de opinión, o bien, en los resultados de asistencia a las elecciones primarias, según los datos proporcionados por los partidos o entes oficiales a cargo de la organización de estas elecciones. En caso de estar disponible, esta última fuente es la más confiable.

iii) *Actividades de campaña electoral.* Durante las campañas electorales se realizan una gran cantidad de actividades de promoción, y divulgación, tanto de candidatos como de plataformas políticas. Estas actividades pueden ser clasificadas en dos categorías: colectivas e individuales. En el primer tipo, las acciones son organizadas por el partido, y se cumplen como parte de las tareas de los activistas de partido, como fijar afiches o carteles, participar en reuniones, hablar en eventos públicos, organizar movilizaciones, etc. En la segunda categoría, las actividades se realizan a título personal, como tratar de convencer a otros de manera informal para que voten por un candidato o lista, apoyar públicamente al partido o al candidato. En ambos casos, más allá de la propia manifestación por parte de quienes realizan estas actividades, recogidas en encuestas de opinión, es difícil encontrar otros indicadores.

iv) *Financiamiento de partidos y candidatos.* La contribución con dinero al partido o a un candidato (cuyas intenciones pueden ser más o menos altruistas) refleja la intención de influir en la selección de las autoridades, apoyando de manera activa una de las opciones. Este financiamiento puede ser llevado a cabo en forma regular, como parte de las obligaciones de ser miembro activo de un partido, o esporádicas, si se realizan de forma espontánea. De nuevo en este caso el indicador más expedito es la propia declaración de los

ciudadanos recogida en las encuestas de opinión. Sin embargo, se advierte que en muchos casos, este tipo de donaciones o financiamientos no se hacen públicos, por sus posibles implicaciones legales, como se estableció anteriormente. Es posible que solamente estén dispuestos a expresar públicamente sus actividades de financiamiento los miembros de partidos que realizan aportes en forma regular.

- v) *Asistencia a eventos de campaña.* Muchos ciudadanos que no son formalmente miembros de partidos, pero que sienten alguna simpatía por un partido o candidato, asisten a los eventos de apoyo organizados por estas organizaciones en tiempos de campaña, los cuales asumen muy diversas formas: concentraciones, mítines, caravanas, cenas, ferias, reuniones, etc. La propia expresión de quienes acuden a este tipo de evento, recogida en encuestas de opinión pública, es el indicador que se propone. Otras guías tales como los estimados de asistencia presentados por los partidos o por los medios de comunicación resultan indicadores muy poco confiables.

Otra gran área de la participación política la constituye la posibilidad de expresar demandas ante el sistema político, con el objetivo de lograr una respuesta por parte del gobierno, ya sea atendiendo la solicitud o modificando su política. Esta expresión de demandas puede ser realizada tanto a título personal como colectivo, aún cuando su objetivo puede ser el de satisfacer necesidades de la comunidad o particulares de un individuo o grupo reducido. Es decir, estas actividades abarcan las modalidades de participación que antes denominamos: **actividad comunitaria** y **actividad particular**.

C. Actividad comunitaria

Entre las actividades de carácter colectivo tenemos:

- a. **Reuniones públicas y manifestaciones.** La asistencia a manifestaciones o reuniones públicas, no ligadas a campañas electorales, constituye un mecanismo de participación frecuentemente utilizado para demostrar apoyos o expresar demandas de variados sectores de la población, sobre todo por el estudiantil. Las manifestaciones públicas en algunos casos pueden generar conflictos o violencia, sobre todo cuando se establecen las posiciones de grupos adversos. Estas actividades violentas quedan fuera del análisis de las formas de participación legítimas, tal como se estableció anteriormente. Una de las formas de medir esta variable es la propia declaración de los participantes en este tipo de eventos, de modo que el instrumento a utilizar sería una encuesta y el indicador el porcentaje de entrevistados que declara haber participado en reuniones o manifestaciones. Alternativamente, pueden utilizarse como fuente las reseñas periodísticas de estos sucesos, sin embargo, de esta manera resulta más complicado y difícil cuantificar estos eventos.
- b. **Huelgas políticas.** En la realización de una huelga privan las motivaciones netamente económicas en campos específicos, para el logro de reivindicaciones de tipo laboral. Sin embargo, las huelgas también son utilizadas como una forma de presión ante el gobierno, particularmente las huelgas generales, las cuales congregan a todos los sectores económicos sin distingos, y que tienen como finalidad establecer posiciones frente las políticas del gobierno. La caracterización de una huelga como política depende de las circunstancias en las que se produzca. La participación en este tipo de huelgas tiene una connotación de expresión de demandas ante el gobierno, ya sean de

naturaleza general o para un grupo de interés en particular. De igual manera, la propia declaración de los participantes constituye el elemento clave para medir esta variable. También es posible utilizar la fuente periodística, con las restricciones anotadas anteriormente.

- c. Peticiones colectivas al gobierno.** En algunas ocasiones, las demandas al gobierno son puntuales, sobre aspectos muy específicos. El mecanismo consiste en realizar una solicitud al gobierno para implementar algún tipo de decisión avalada por una gran cantidad de ciudadanos. Firmar una petición para una oficina pública constituye una actividad de participación de amplia difusión y que es difícil de ser obviada por el gobierno, sobre todo si logra un amplio apoyo. En algunos casos, se han puesto en marcha operativos de recolección de firmas que alcanzan notoriedad nacional. El indicador de esta variable es la propia manifestación de los ciudadanos de haber firmado alguna petición de esta naturaleza: porcentaje de ciudadanos que participan en esta actividad, determinado con base a una encuesta.
- d. Participación institucional no electoral en el proceso de toma de decisiones.** Una variante significativa de la participación política en la modalidad de actividad comunitaria es el caso de las comisiones designadas por la administración pública para determinados asuntos, con participación de representantes de la sociedad civil organizada²⁰. Por ejemplo, cuando se designa una comisión tripartita para asuntos de salario con presencia de un representante de los sindicatos, uno de las asociaciones empresariales y otro del gobierno. Estas comisiones pueden tener carácter permanente o temporal, decisivo o consultivo.

²⁰ Molina, José y Vaivads, Henry, "Participación de los ciudadanos en el funcionamiento del Estado Venezolano". *Cuestiones Políticas* 3, 1987.

A su vez la presencia de la sociedad civil puede ser mayoritaria o minoritaria en ellas. Son decisivas cuando la comisión toma la decisión de política pública, y consultivas cuando proponen políticas públicas a otro ente público que tomará la decisión. Hay presencia mayoritaria de la sociedad civil cuando el número de los representantes no gubernamentales supera los designados por la administración pública. En cualquiera de las combinaciones que resultan de estos tres criterios son un procedimiento importante para hacer presente en las políticas públicas los intereses de la sociedad civil; sin embargo, parece claro que su eficacia como mecanismo de influencia está directamente relacionado en primer término con que sean o no decisivas, luego con la posibilidad de que sean mayoritarias, y en tercer lugar con su duración en el tiempo. Las más eficaces, como mecanismos de participación, son las decisivas, permanentes, con mayoría no gubernamental. Las de menor eficacia, al menos en el papel, son las consultivas, temporales, con mayoría gubernamental. Ahora, dado que nuestro interés es en primer lugar el grado en que se presentan oportunidades de participación, pudiéramos obviar el nivel de eficacia de las comisiones, y centrar el análisis en el volumen de las mismas. En ese sentido podemos utilizar como indicador de esta variable, de modo que podamos comparar la situación de unos países con otros, la cantidad promedio por período gubernamental de comisiones de la administración pública con participación de la sociedad civil.

D. Actividad participativa particular

Por otra parte, en las actividades de tipo individual se plantean las siguientes:

-
- a. Reuniones con funcionarios públicos.** El ponerse en contacto en forma personal con un funcionario público a cualquier nivel, ya sea local, regional o nacional para el planteamiento de una demanda, constituye una actividad de participación que requiere mucha iniciativa por parte de los ciudadanos. En este caso, hay límites muy difusos entre una actividad legítima de participación política, y otro tipo de actividad no legítima, como el tráfico de influencias. Dado que se trata de actividades muy personales, el mejor indicador es la propia declaración de los ciudadanos recolectada mediante encuestas de opinión.
- b. Cartas a funcionarios públicos.** Consiste en dirigir comunicaciones a funcionarios públicos para el planteamiento de demandas. En algunos casos se han creado instituciones especializadas para canalizar las demandas, como la Defensoría del Pueblo. De igual manera que en el caso del contacto personal, la fuente apropiada de información sobre esta actividad es el ciudadano mismo, de modo que el indicador de la magnitud de su utilización sería el porcentaje de ciudadanos que declara haber realizado esta actividad al responder una encuesta de opinión pública.
- c. Cartas a periódicos.** En este caso, la expresión de las demandas se realiza en forma pública, tanto para la expresión de demandas generales, como para peticiones particulares. Muchos periódicos dedican una sección a la publicación de estas cartas, e inclusive se ha creado la figura de un **ombudsman**, que de alguna manera atiende y canaliza las peticiones de los ciudadanos. Para esta variable puede recurrirse tanto a la expresión de los ciudadanos, como a los registros de prensa.

E. Ejercicio de cargos públicos de dirección política

Como antes indicamos el aspecto relevante desde el punto de vista de los derechos de participación política es el de la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos para el ejercicio de los cargos de dirección política. En este punto uno de los nodos críticos es la igualdad de oportunidades entre grupos étnicos y entre géneros. A estos efectos son particularmente pertinentes las variables sobre equilibrio de la participación por grupos étnicos y género que se plantean a continuación de este punto con respecto a todas las actividades de participación. La sub-representación de la mujer en los cuerpos deliberantes de las sociedades democráticas ha sido un punto particularmente polémico y de interés para legisladores y académicos²¹. Con base a esta discusión han surgido las cuotas femeninas en las listas de los candidatos que tienden a extenderse en América Latina. Los indicadores de equilibrio de la participación por género que se presentan más adelante son de especial utilidad. En el caso de algunos países de América Latina habría que extender esta preocupación por el equilibrio de la representación por género, a los grupos étnicos, particularmente a los sectores indígenas.

Con relación a cada uno de los aspectos anteriores podría hacerse un análisis del grado en que la participación es igualitaria o presenta desniveles entre los géneros, o entre los distintos grupos étnicos que componen la población. Lo que sería de esperar en condiciones ideales de igualdad es que cada género, o grupo étnico tuviera presencia en las actividades de participación en proporción a su peso en la población. Si el sector indígena conforma el veinte por ciento de la población,

²¹ Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. Yale University Press, New Haven: 1999, p. 280; Jones, Mark, "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. Lessons from Argentine Provinces". *Comparative Political Studies* 31 (February), 1998.

habría una participación equilibrada desde el punto de vista étnico, si los indígenas fueran también el veinte por ciento de quienes votan, o de quienes forman parte de organizaciones políticas, etc. Igual en el caso del género, dado que las mujeres son aproximadamente la mitad de la población, habría una participación equilibrada con base en el género si también fueran la mitad de quienes participan. Una participación desequilibrada se presenta cuando un sector tiene una presencia entre los participantes que es significativamente inferior o superior a la proporción que representa en la población. El desequilibrio en la participación implica la existencia dentro de la sociedad de condiciones adversas para uno o más sectores de ella, condiciones adversas que inhiben su participación política, y que generan desigualdad política. El desequilibrio de la participación afecta negativamente el principio democrático de la igualdad política porque quienes participan menos, por ejemplo al votar, tienden a perder peso a los ojos de los dirigentes que ven su carrera política depender mucho menos de ellos, que de los sectores que copan los escenarios políticos. Además como sector, pasan a tener en las decisiones políticas un peso inferior al que les correspondería dado su incidencia poblacional. Por ello dos variables importantes en el tema que nos ocupa son el **Equilibrio étnico de la participación** y el **Equilibrio de la participación por género**. Como indicador del equilibrio de la participación de un sector determinado podría utilizarse lo que pudiéramos llamar el **nivel de participación sectorial**, y que nos señalaría en que medida un determinado sector está por debajo o por encima de la participación que sería de esperar de acuerdo a su peso en la población. Este indicador se calcularía así: el porcentaje que un sector representa en la población se resta del porcentaje que representa ese sector entre quienes participaron en una determinada actividad, el resultado nos indica cuantos puntos de porcentaje por debajo o por arriba de la participación esperada según su presencia en la población tuvo el sector, y es

comparable con el obtenido por otros grupos, la sobre-representación de unos coincidirá con la sub-representación de otros. Por ejemplo, si tenemos que los sectores indígenas constituyen el 20% de la población, pero sólo el 5% de quienes fueron a votar, nuestro indicador de participación sectorial sería: $5-20 = -15$. Lo cual indicaría que los indígenas estuvieron representados entre los participantes con quince puntos porcentuales menos de los que sería de esperar dado su peso en la población. Con base a este cálculo puede determinarse la medida en que la participación en una actividad política está globalmente desequilibrada, no para un sector, sino para el conjunto de ellos. Para ello deben sumarse las diferencias de participación de todos los grupos, prescindiendo de los signos, es decir como si todas fueran positivas, y el resultado se divide entre dos. La cifra final indicaría los puntos de porcentaje en que unos grupos están sobre-representados y otros sub-representados en un determinado acto de participación. En teoría este resultado puede ir de “0” a “100”. Mientras más cerca esté de cien menos equilibrada será la participación²². Este indicador puede también utilizarse con referencia a la composición de los cuerpos deliberantes, por ejemplo para determinar en que medida los géneros están representados de acuerdo a su peso poblacional en ellos, y comparar los distintos países entre sí.

Hemos propuesto múltiples indicadores para cada una de las modalidades de participación política, no obstante, con el objeto de simplificar el análisis, pudiera procederse a combinar estos indicadores en una escala de participación por modalidad.

²² Este indicador es una adaptación del estadístico “D” desarrollado por Loosemore y Hanby (1971) para determinar el nivel de distorsión de la proporcionalidad en la distribución de escaños en una elección. Las alternativas a este indicador pueden verse en: Molina, José. 2000. “Proporcionalidad”. En: *Diccionario Electoral*. Tomo II. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, ed., San José de Costa Rica, 2000; Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford University Press, Oxford, 1994, pp. 57-62.

Ello facilitaría comparar la situación de los países entre sí, aunque obviamente se perdería especificidad. Esta acumulación en escalas de participación por modalidad en vez de por actividad, sería igualmente útil para someter a análisis estadístico la hipótesis de que los factores que se presentan en la próxima sección constituyen las principales variables explicativas de las diferencias de participación entre unos países y otros, o entre distintas épocas de un mismo país.

4. Factores vinculados al desarrollo de los derechos de participación política

Analizaremos en esta sección las condiciones de diversa naturaleza que influyen en el desarrollo de los derechos de participación política. Un primer factor elemental es el reconocimiento jurídico de los derechos de participación, una segunda condición es el grado de desarrollo democrático de la sociedad, factor que comprende las condiciones fundamentales para la democracia, y aquellas otras que inciden en la calidad de la misma. En tercer lugar consideraremos las condiciones político-institucionales que afectan la participación, y finalmente las condiciones socio-económicas. Cada una de estas categorías comprende como veremos un conjunto de elementos, todos ellos configuran las que pudiéramos considerar nuestras variables independientes: los factores que inciden en el nivel de desarrollo de los derechos de participación en una sociedad, en la medida en que estas variables se mueven en el sentido que señalaremos como favorable a la participación, nuestra hipótesis es que mayor será el grado en que los derechos de participación funcionan, y por lo tanto mayor también debe ser el nivel de participación en esa sociedad medido por los indicadores propuestos en la sección anterior.

Pensamos que cada uno de los cuatro conglomerados de condiciones arriba indicados pueden ser considerados

separadamente, y su efecto resumido en una escala que recoja al conjunto de ellos. Ello permite al investigador de las condiciones de la participación resumir estas en los cuatro factores indicados, que para el análisis estadístico, funcionarían como cuatro indicadores, haciendo más parsimoniosa la comparación de los países y la explicación de la diferencia entre ellas. Así pues, resumiremos el conjunto de variables vinculadas al ejercicio de los derechos de participación política en cuatro indicadores: reconocimiento jurídico, desarrollo democrático, condiciones político-institucionales, condiciones socio-económicas.

A. Reconocimiento jurídico de los derechos de participación

Aunque no puede considerarse como una condición necesaria o suficiente, el hecho de que un país reconozca en su ordenamiento jurídico los derechos de participación arriba indicados es un factor favorable a su desarrollo real en la sociedad. Este reconocimiento, aún en Estados de dudosa credencial democrática y tendencia autoritaria, genera expectativas y da legitimidad a los individuos u organizaciones de la sociedad civil que intentan ejercerlos o exigen el respeto a los mismos. El reconocimiento de los derechos puede darse a nivel de tratados internacionales, de normas constitucionales, de disposiciones de rango legal, y finalmente en decisiones jurisprudenciales. La condición más favorable se daría cuando se conjugan los cuatro niveles de reconocimiento jurídico, y la menos favorable cuando no ocurre ninguno de ellos. Por ello, sugerimos como indicador de la variable **reconocimiento jurídico** una escala que otorgue a cada país de cero a cuatro puntos por cada uno de los derechos de participación arriba mencionados según que esté reconocido en los cuatro niveles, tres, dos, uno o ninguno.

B. Desarrollo democrático

Participación política y democracia no son sinónimos pero están estrechamente vinculados. La democracia requiere de la participación política de modo que en sí misma implica la existencia de condiciones favorables a ella. Es plausible asumir que a mayor desarrollo democrático mayores serán las posibilidades y estímulos a la participación política y a la vigencia de los derechos vinculados con ella. Por ello proponemos una variable compuesta, en realidad una escala, que distinga a los países según su nivel de desarrollo democrático. Nuestra hipótesis es que a mayor desarrollo democrático mejores son las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos asociados a la participación política y, en consecuencia, ésta alcanzará niveles más altos. El desarrollo democrático ha sido objeto de diferentes estudios, y se han desarrollado diversas metodologías para evaluarlo²³. De éstas, las más utilizadas por los investigadores tienden a ser los requisitos institucionales mínimos y las condiciones favorables propuestas por Dahl²⁴, así como los elementos con base a los cuales *Freedom House* califica a los países en cuanto al nivel de libertades civiles y derechos políticos²⁵. Con base en estas fuentes es posible construir una escala que comprendería los elementos que a continuación se indican, a cada país se le daría de uno a diez puntos según el grado de desarrollo de cada uno de estos elementos. El indicador global de desarrollo

²³ Dahl, Robert, *Polyarchy. Participation and Opposition*. Yale University Press, New Haven, 1971, pp. 231-145; Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus, Madrid, 1999; Lijphart, *Patterns of Democracy...*, p. 276; Diamond, Larry y otros, "Introduction". En Larry Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan Linz y Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries Latin America*. Second Edition. Boulder, Lynne Rienner Publishers, Inc. Colorado, 1999, pp. 60-65; "Freedom House in the World 1999-2000. Survey Methodology". Página Web: <http://www.freedomhouse.org/survey/2000/>; Vanhanen, *Prospects of Democracy...*

²⁴ Dahl, *La democracia...*, págs. 97-116; 165-186.

²⁵ "Freedom House...".

democrático vendría dado por la suma de la puntuación obtenida en cada uno de los elementos. La forma de asignar el puntaje puede variar, podría quedar a cargo de un equipo de expertos, hacerse con base a encuestas a la población, incluso para algunos elementos podría hacerse con base en metas cuantitativas previamente definidas. Así pues, nuestra escala de desarrollo democrático estaría formada por los siguientes elementos:

Requisitos institucionales mínimos de la democracia²⁶

Estos elementos deben existir en un país para que podamos decir de él que es una democracia, no obstante, aún estando presentes, su nivel de desarrollo puede variar, lo que permite asignarle a cada país una puntuación del uno a diez, según el grado alcanzado.

a. Elecciones libres e imparciales: Entre los aspectos que deben tomarse en cuenta para ubicar a cada país en la escala correspondiente a este elemento pueden sugerirse los siguientes: a) Independencia de los organismos electorales con respecto a los poderes públicos y los partidos políticos; b) Nivel de violencia política; c) Grado en que el financiamiento público o privado de las organizaciones políticas es regulado para que genere condiciones equitativas de participación en los procesos electorales; d) Democracia interna en los partidos y en la selección de sus candidatos; e) Facilidad para la postulación de candidaturas f) Celeridad en la resolución de las impugnaciones a los resultados de los procesos electorales. Mientras mayor sea la libertad y condiciones de la imparcialidad, mayor será el estímulo para los distintos sectores a participar en las elecciones. Por el contrario, en condiciones de violencia política,

²⁶ Estos elementos son los que Dahl propone como los requisitos mínimos para que un país pueda ser considerado democrático. Dahl, *La democracia...*, p.97.

ventajismo para unos sectores o restricciones contra las candidaturas de oposición es de esperar que grupos importantes se inhiban de participar creyendo que el proceso resultará una mascarada para cohonestar un gobierno autoritario, por temor o simplemente abrumados por las restricciones.

b. Control del gobierno por los gobernantes electos: Se refiere este elemento a que la democracia implica que quienes gobiernan efectivamente deben ser las personas elegidas por la población, y no los militares, los grupos económicos, una potencia internacional colonial, etc. De nada valen las elecciones si los funcionarios electos no son los que efectivamente gobiernan. Es de suponer que mientras mayor sea la posibilidad de los gobernantes electos de incidir en la orientación económica, social y política del país, mayor será el interés que despertarán las elecciones, y mayor será la participación. A objeto de ubicar los países en esta escala se sugiere tomar en cuenta los siguientes aspectos: a) Independencia frente a potencias o instituciones extranjeras; b) Autonomía del gobierno frente a centros de poder interno; c) Subordinación de las fuerzas armadas y policiales al poder civil; d) Grado en que el uso de la violencia está bajo el control efectivo de los gobernantes electos.

c. Libertad de Expresión. Siendo uno de los derechos básicos de la participación política, es también uno de los elementos que marcan el desarrollo democrático básico de una sociedad. Es claro que en la medida en que la libertad de expresión sea objeto de restricciones, en esa medida es probable que igualmente se inhiba la participación política especialmente la que requiere de este derecho para poder manifestarse en libertad, sin temor a represión. Entre los aspectos a tomar en cuenta para la clasificación de un país en esta escala pueden sugerirse: a) Existencia o no de

periodistas detenidos por hechos vinculados a su actividad profesional; b) Existencia o no de instancias de censura c) Proporción de propaganda oficial en los ingresos publicitarios de los medios; d) Casos de retardo injustificado o negativa a autorizar nuevos medios de comunicación, etc.

- d. Acceso a fuentes alternativas de información:** Hace referencia este elemento al grado en que, además de la libertad de expresión, funcionan efectivamente en una sociedad determinados medios alternativos de información que presentan las opiniones de los diversos sectores de la sociedad. La ubicación de un país en esta escala debe tomar en cuenta el número y diversidad de los medios de comunicación, y el grado en que ellos dan cabida a los diferentes intereses, etnias y sectores en general que conforman la sociedad. No es sólo que existan muchos medios de comunicación, sino que ellos sean propiedad de grupos o individuos diferentes, y que en conjunto den cabida a los varios componentes de la sociedad. Es de esperar que en la medida en que las diferentes corrientes y sectores tengan mecanismos para hacer llegar al público sus posiciones, mayor será el número de personas motivadas a intervenir en alguna de las modalidades de la participación política.
- e. Autonomía de las asociaciones de la sociedad civil:** Se refiere este elemento por una parte al grado de pluralismo social, es decir al nivel en que la sociedad se organiza en grupos de interés, y el nivel en que estas asociaciones son autónomas del Estado. Para evaluar este elemento debe tomarse en cuenta el porcentaje de la población que se encuentra organizado en asociaciones no partidistas y no gubernamentales, ponderado por la valoración del grado en que estas asociaciones tienen autonomía frente al poder político. Este elemento introduce en el análisis de la

participación a la sociedad civil y sus relaciones con el Estado, con base en dos criterios que consideramos pertinentes, uno cuantitativo: el nivel en que la población está organizada; y otro cualitativo: la medida en que estas organizaciones de la sociedad civil tienen voluntad propia y responden efectivamente a los intereses de sus asociados, en vez de constituir correas de transmisión para el control de la sociedad por el estado y los partidos políticos. Está demostrado que las personas que pertenecen a algún tipo de asociación tienden a participar más, votando por ejemplo, que quienes no están en ninguna asociación²⁷, ello en sí mismo nos permite esperar que dentro de una sociedad determinada a mayor organización de la sociedad civil mayor será el clima favorable al ejercicio de los derechos de participación. Por otra parte, uno de los modos de participación política es precisamente la acción comunitaria de presentación de demandas, protestas o apoyos a la administración pública. En consecuencia, mientras mayor sea el grado de organización de la sociedad civil también mayor será la posibilidad de que ésta asuma acciones tendientes a influir en las políticas públicas. No obstante, para que esta afiliación organizativa tenga sentido democrático y conduzca a un ambiente propicio a la participación, debe tratarse de organizaciones efectivamente autónomas, no de organismos creados desde el aparato estatal para controlar a sus ciudadanos.

- f. Ciudadanía inclusiva:** Se refiere este elemento a la extensión de la ciudadanía en relación a los habitantes del país. Es decir, el grado en que los derechos políticos son disfrutados universalmente por las personas adultas en una determinada sociedad. Los derechos políticos son universales cuando se les reconocen a las personas adultas

²⁷ Verba y otros, *Participation and...*, pp. 112-142.

sin discriminación basada en género, ingreso, etnia, credo o condición social, o de cualquier tipo dirigida a someter un sector social a la voluntad política del sector dominante. Tiende a aceptarse la exclusión de algunos grupos como quienes cumplen condena penal, los entredichos civilmente, los militares y los extranjeros. Sin embargo, la tendencia es a extender el sufragio activo a los militares, y ampliar las posibilidades de participación política de los extranjeros residenciados en el país, al menos en cuanto al gobierno municipal se refiere. Este último punto, el de los derechos políticos de los extranjeros en situación de residencia permanente, posiblemente sea uno de los temas que más presionen en los próximos años sobre las fronteras de la participación. Como aspectos a tomar en cuenta para ubicar a un país en la escala correspondiente a este elemento tenemos: i) la exclusión, expresa o tácita, de algún grupo social de los derechos de ciudadanía; ii) el porcentaje de la población adulta con derechos de ciudadanía plena; iii) la medida en que los nacionales por naturalización y los extranjeros tienen acceso al sufragio activo y pasivo.

Calidad de la democracia

Además de la consideración relativa a la existencia o no de los elementos esenciales a la democracia, autores como O'Donnell²⁸ y Lijphart²⁹ han planteado la necesidad de hacer referencia a otros elementos que también influyen en la calidad de la democracia. Parte de ellos son cubiertos por la idea presentada anteriormente de que los elementos fundamentales, en efecto, pueden presentar niveles más allá de su existencia

²⁸ O'Donnell, Guillermo, *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1999, p.p. 159-194 y O'Donnell, Guillermo, "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion", en *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, eds., Juan Méndez, Guillermo O'Donnell and Paulo S. Pinehiro. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1999.

²⁹ Lijphart, *Patterns of Democracy...*, p. 275.

mínima, y estos niveles afectan el grado de desarrollo democrático, a continuación nos referiremos a otros aspectos que son usualmente considerados como relacionados con la calidad de la democracia, en adición a los requisitos fundamentales antes indicados.

g. Estado de Derecho. El respeto de la legalidad por parte de los órganos del Estado, particularmente en cuanto tiene que ver con el respeto por parte del gobierno y el respaldo jurisdiccional a los derechos de participación, es una de las condiciones más importantes para que estos puedan considerarse en aplicación y para que las actividades vinculadas a ellos se lleven a cabo. El reconocimiento jurídico de los derechos en los textos legales, al que nos hemos referido antes, es un aspecto importante, pero la existencia general en la sociedad de condiciones propicias para la aplicación oportuna e igual de la ley a todos los ciudadanos y servidores públicos, es igualmente una condición relevante. Autores como O'Donnel³⁰ y Diamond, Hartlyn, Linz³¹ han insistido en que el escaso desarrollo del Estado de Derecho es uno de los problemas de calidad más serios de las democracias latinoamericanas. Mientras más cerca esté un país de cumplir con los postulados del Estado de Derecho más amplia y eficaz será la protección a los derechos humanos en general y a los de participación en particular, mayor será el desarrollo de estos derechos, mejores serán las condiciones para la participación, y es plausible esperar que ésta sea más intensa. Como aspectos a tomar en cuenta para ubicar a un país en la escala relativa al grado en que existe un Estado de Derecho tenemos los siguientes: independencia, idoneidad, honestidad y accesibilidad de la administración de justicia; existencia de

³⁰ O'Donnel, "Polyarchies and...".

³¹ Diamond, "Introduction...", p. 33.

mecanismos efectivamente expeditos para la protección de los derechos humanos (por ejemplo la acción de amparo o similares); tradición de acato por parte del poder público a fallos jurisdiccionales internos en materia de derechos humanos; aceptación de la jurisdicción internacional en materia de derechos humanos y tradición de acatamiento a sus fallos.

h. Control Horizontal del Poder: Por control horizontal del poder nos referimos a los llamados por la doctrina anglosajona pesos y contrapesos del poder. Es decir a la medida en que el ejercicio del poder por unos órganos está controlado por otros, con competencia para ello. El control jurisdiccional al que nos referimos en el punto anterior es uno de estos contrapesos. El otro es el control parlamentario de la administración pública. La ausencia de un control parlamentario real sobre la actividad ejecutiva ha sido apuntada por O'Donnell³² como una de las características de la llamada por él **democracia delegativa**, es decir de una democracia **presidencialista** y **plebiscitaria** en la cual el presidente tiende a ser una especie de monarca absoluto con período restringido. En ausencia de un parlamento en condiciones reales de vigilar la legalidad, conveniencia y oportunidad de las acciones de la administración, es de esperar que el ejercicio de los derechos de participación se vea menoscabado. La acción del parlamento debería por una parte canalizar las demandas de la participación ciudadana, y por la otra velar porque los canales de participación se mantengan abiertos. En la medida en que pueda o no cumplir estas funciones la participación se verá favorecida u obstaculizada. Entre los aspectos a tomar en cuenta para ubicar un país en cuanto al nivel de control horizontal del

³² O'Donnell, *Counterpoints...* , pp. 159-174.

poder tenemos: i) Porcentaje de escaños del parlamento controlados por la oposición. A mayor presencia de la oposición mayor control; ii) Parlamento con facultades de censurar y destituir ministros, o al presidente mismo, y condiciones políticas que hagan esto factible; iii) Grado en que la Constitución otorga al parlamento otras facultades de control sobre el ejecutivo además de la censura.

i. Cultura Política Democrática: Esta consiste en la aceptación de un conjunto de valores y actitudes vinculados a la práctica de este sistema, entre ellos: i) la creencia de que a pesar de los problemas concretos que puedan existir o del fracaso de uno o varios gobiernos en particular, la democracia es el mejor sistema para el país; ii) tolerancia de grupos o sectores distintos a uno; iii) eficacia política: convicción de que nuestras acciones, especialmente las de tipo colectivo, pueden incidir en la orientación del país; iv) respeto pero no sumisión a la autoridad; v) interés en la política. En la medida en que una mayor proporción de la población posea una cultura política democrática, es de esperar que más favorable será la tendencia a participar y respetar la participación de los otros. Para evaluar este componente de desarrollo democrático lo aconsejable es utilizar encuestas de opinión pública, las de carácter comparado como el Estudio Mundial de Valores o el Latinobarómetro, presentan preguntas relativas a la cultura política democrática, y en particular hacia el respaldo a la democracia como sistema de gobierno.

j. Igualdad económica: Tienden a coincidir los autores en que la desigualdad económica genera desigualdad política, y en ese sentido afecta la calidad de la democracia³³. A menor desigualdad económica en una sociedad mayor posibilidad de que se reduzcan también las diferencias en

³³ Lijphart, *Patterns of Democracy...*, p. 282; Diamond y otros, "Introduction...", p. 48; O'Donnell, *Counterpoints...*, p. 197.

cuanto a información política y en cuanto a los recursos necesarios para una participación eficaz. En ese sentido a menor desigualdad social y económica entre los habitantes de un país, mayores serán las condiciones favorables al ejercicio amplio de los derechos de participación. Uno de los indicadores más utilizados de desigualdad económica es la relación entre el porcentaje del ingreso nacional que corresponde al sector más rico, y el que recibe el más pobre. Para ello, por ejemplo, podría dividirse el porcentaje del ingreso nacional recibido por el veinte por ciento más rico, entre el que recibe el veinte por ciento más pobre³⁴.

C. Condiciones político-institucionales

La participación política se hace más fuerte en aquellos países donde existen condiciones políticas favorables para su desarrollo. El grado de desarrollo de instituciones y mecanismos que favorecen la participación puede considerarse para todas las modalidades de la participación política. En relación con el **sufragio**, varios arreglos institucionales pueden promover la participación, entre ellos destaca el voto obligatorio. Los estudios clásicos sobre participación electoral dan cuenta de una más alta tasa de participación en aquellos países donde el voto es obligatorio³⁵. Cuando a través de una reforma institucional se ha introducido el voto obligatorio el porcentaje de asistencia electoral aumenta en forma inmediata, cuando por el contrario, la obligatoriedad se elimina, los

³⁴ Lijphart, *Patterns of Democracy...*, p. 282.

³⁵ Powell, G., Binham, "Voting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal, and Socio-Economic Influences". En *Electoral Participation: A comparative Analysis*. Richard Rose, ed., Sage. Powell, Beverly Hills, 1980; Crewe, Ivor, "Electoral Participation". En *Democracy at the Polls*. David Butler, Howard Penniman y Austin Ranney, eds., American Enterprise Institute Crewe, Washington D.C., 1981; Blais y Dobrzynska, "Turnout in Electoral..."; Pérez-Liñán, Aníbal, "Neoinstitutional accounts of voter turnout: moving beyond industrial democracies". *Electoral Studies* 20 (No. 2, junio), 2001.

porcentajes de abstención aumentan considerablemente. El voto obligatorio constituye un instrumento institucional particularmente efectivo para elevar las tasas de asistencia electoral e igualar la participación ciudadana³⁶.

Otro mecanismo institucional que tiende a mejorar la participación política lo constituye el **sistema de cuotas femeninas**, que garantiza la presencia de mujeres en las listas de candidatos de los partidos políticos. Este instrumento genera controversias, puesto que constituye un tipo de **discriminación positiva**, similar a la **acción afirmativa** utilizada en Estados Unidos a favor de las minorías étnicas. Sin embargo, en los países donde se ha aplicado el resultado ha sido el mejoramiento sustancial de la participación política femenina³⁷. En el mismo sentido funcionan las cuotas étnicas, las cuales intentan incorporar a la toma de decisiones políticas grupos tradicionalmente excluidos, como los indígenas.

El tipo de sistema electoral también tiene un impacto sobre la participación electoral. Los sistemas electorales que favorecen la representación proporcional tienden a mejorar los niveles de participación³⁸. Otros arreglos institucionales, tales como las facilidades de registro y votación influyen sobre las cifras de participación. En particular se ha demostrado como los mecanismos de registro electoral automático de la población resultan en una mayor participación electoral que el registro electoral dejado a cargo del elector, aún cuando sea obligatorio.

³⁶ Lijphart, Arend, "Unequal Participation: Democracies' Unresolved Dilemma". *American Political Science Review* 91, 1997, pp. 1-14.

³⁷ Jones, Mark, "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. Lessons from Argentine Provinces". *Comparative Political Studies* 31 (February), 1998.

³⁸ Lijphart, "Unequal Participation..."; Blais y Dobrzynska, "Turnout in Electoral...".

Los partidos políticos, como vimos anteriormente, pueden constituirse en vías efectivas de participación en varios sentidos. Por una parte, los partidos desarrollan mecanismos de agregación y canalización de demandas, contribuyen a la formación del liderazgo político, y pueden convertirse en grandes movilizados de las masas. La existencia de un sistema institucionalizado de partidos³⁹, esto es, partidos organizados, fuertes, estables y con fuertes vínculos con los diversos sectores de la sociedad, sirve para establecer condiciones favorables para la participación política.

Se propone como indicador de condiciones político-institucionales una escala de estímulo institucional a la participación en la cual los países se clasifiquen de acuerdo a cuantas de las condiciones institucionales favorables a la participación estén presentes en ellos: voto obligatorio, facilidades de registro, facilidades para la votación, incentivos para la participación femenina o de las etnias, sistema electoral con representación proporcional y grado de institucionalización del sistema de partidos.

D. Condiciones socio-económicas

Toda actividad de participación política requiere algún tipo de esfuerzo por parte de quien la ejerce. Desde el simple acto de votar, hasta tareas más complejas como formar parte de una comisión, exigen del ciudadano la inversión de recursos, ya sea tiempo, dinero o algún tipo de preparación⁴⁰. Estos recursos no se encuentran igualmente repartidos en la población, por lo que las desigualdades sociales pueden convertirse en condicionantes de la participación, y ello se hace más evidente

³⁹ Mainwaring, Scott, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization*, Stanford University Press. Stanford, 1999.

⁴⁰ Brady, Henry, Sidney Verba y Kay Lehman Schlozman, "Beyond SES: A Resource Model of Political Participation". *American Political Science Review*, 89-2, 1995, pp. 271-293.

cuando se trata de actividades más exigentes que votar. La investigación académica ha encontrado que en presencia de factores institucionales favorables a la participación masiva, como por ejemplo el voto obligatorio, la incidencia de las diferencias socio-económicas tiende a neutralizarse. Sin embargo, para modalidades distintas a la de **votar**, o aún en ella en condiciones institucionales de bajo estímulo, es plausible asumir que las condiciones socio-económicas individuales incidan en las diferencias en la participación entre unos países y otros⁴¹.

Entre estas condicionantes destacan el nivel educativo y el estatus económico, el cual incluye el tipo de actividad productiva que se realiza y el ingreso. A medida que el nivel educativo es más elevado se adquieren capacidades de manejo de la información y se desarrollan habilidades que son útiles y necesarias para la participación. De igual manera, mejores ingresos otorgan mejores condiciones para otro tipo de actividades de participación política, la más obvia, el financiamiento de candidatos y partidos. Asimismo, cierto tipo de ocupaciones proporcionan la adquisición de habilidades que propician la cooperación y la solidaridad, mejorando las oportunidades de participar políticamente. Estos análisis tienden a referirse al nivel individual, es decir a la comparación de las posibilidades de que unos individuos participen más que otros en condiciones institucionales similares. Sin embargo, también se ha analizado el efecto del desarrollo económico y del nivel educativo promedio de la población, sobre la participación. Blais y Dobrzynska⁴² encontraron que ambos factores tienen incidencia en las diferencias de participación electoral entre unos países y otros. A mayor producto interno

⁴¹ Verba y otros, *Participation and Political Equality*; Lipset Seymour, Martin, *Political Man. The Social Bases of Politics*, Johns Hopkins University Press. Baltimore, 1981, pp. 183-230.

⁴² Blais y Dobrzynska, "Turnout in Electoral...", p. 251.

bruto anual per cápita del país y mayor el porcentaje de población que sabe leer y escribir mayores tienden a ser los niveles de asistencia a las urnas. Así pues, es plausible asumir que en la medida en que mejores sean las condiciones socio-económicas del país mejores serán también las condiciones de participación en general, y más elevada será la participación, no sólo en cuanto al voto sino sobretodo en las otras modalidades que tienden a requerir mayor esfuerzo y mayores recursos individuales. Proponemos como indicador de las condiciones sociales para la participación el *Índice de Desarrollo Humano* elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Este indicador resume las condiciones sociales y económicas de la población, y ha tenido aceptación entre los investigadores sociales⁴³. Se basa en combinar los resultados del país en cuanto a expectativa de vida, nivel educativo e ingreso per-cápita.

5. Conclusiones

El estudio de la participación política no ha sido ajeno a las ciencias sociales contemporáneas, si bien ha tenido como centro de análisis más frecuente la participación electoral en sentido estricto. Estos estudios, sin embargo, están muy lejos de agotar el tema. Particularmente en referencia a América Latina donde aún están por someterse a prueba, revisarse y mejorarse muchas de las teorías desarrolladas para otras latitudes. Esto es particularmente cierto para un enfoque que tome como eje evaluar, comparar, explicar y promover el desarrollo de los derechos humanos de la participación. El presente trabajo demuestra que tomando como base el esfuerzo ya realizado en el campo de la Ciencias Sociales modernas es posible proponer instrumentos analíticos adecuados para el estudio del desarrollo de los derechos de participación política en América Latina.

⁴³ Lijphart, *Patterns of Democracy*..., p. 60.

Ello es posible, tal como ha quedado demostrado, porque los derechos humanos de la participación protegen actividades de participación específicas, que han sido estudiadas en su naturaleza y su alcance por la Ciencia Política. Al vincular los derechos con actividades de participación concretas es posible entonces utilizar los indicadores de las últimas, como un termómetro del desarrollo de los derechos que las protegen en una sociedad determinada. Con ese propósito el trabajo propone como una de las premisas de la investigación sobre el desarrollo de los derechos humanos de participación que la mejor guía para saber el grado en que los derechos humanos de la participación se han desarrollado en una región, es mirar a la intensidad, amplitud y frecuencia con que se practican las diferentes actividades de participación. Se asume que una práctica robusta, extendida a toda la población y permanente de alguna modalidad legítima de participación implica que los derechos asociados a ella, y que la protegen, han alcanzado un buen grado de desarrollo. En ese sentido, una comparación de los niveles alcanzados por la práctica de las modalidades participativas es un aspecto fundamental para determinar el desarrollo relativo de los derechos de participación en los distintos países de la región. Esta comparación debe hacerse no sólo entre los países de América Latina, sino con las democracias consolidadas del mundo moderno. Esto último es importante para no esperar de nuestros países más de lo que es factible, dada la experiencia de otras sociedades.

Pero no son sólo los indicadores de la variable dependiente participación los que pueden aprovecharse de la literatura científica. Ella también ha estudiado los factores que explican las diferencias en cuanto a la práctica de la participación entre unos países y otros, así como entre grupos de individuos en un mismo país. Estos análisis, como demuestran las páginas anteriores, son una fuente adecuada para desarrollar proposiciones acerca del conjunto de condiciones que estimulan o inhiben la participación política y, por tanto, la

vigencia y desarrollo de los derechos humanos de participación. Estas condiciones, a la luz de lo demostrado hasta hoy en los estudios especializados, pueden resumirse en un conjunto de indicadores agrupables en cuatro escalas: reconocimiento jurídico de los derechos, desarrollo democrático, condiciones político-institucionales y condiciones socio-económicas. Para cada una de estas escalas se proponen variables e indicadores específicos. La escala de reconocimiento jurídico de los derechos es novedosa, pero en los otros casos es posible reducir costos mediante la adopción de los datos provenientes de organizaciones que gozan hoy de alto prestigio y credibilidad. Con referencia al desarrollo democrático pudieran utilizarse la clasificación que para todos los países del mundo elabora anualmente *Freedom House* utilizando elementos similares a los que se proponen en el trabajo. Para medir el nivel de las condiciones socio-económicas puede adoptarse el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Puede concluirse que existen las condiciones para abordar de forma fructífera el estudio de la participación política en América Latina desde el ángulo de los derechos humanos, para ello es posible utilizar con gran provecho los estudios científicos disponibles y, con base en ellos elaborar nuevos instrumentos donde sea necesario. Este trabajo no sólo es posible, es también necesario para impulsar el desarrollo de nuestras democracias. Ellas adolecen como reiteradamente se plantea de serios problemas de calidad, y la calidad de la democracia está íntimamente vinculada a la participación política. Al develar el estado de avance en el camino hacia una vigencia plena y efectiva de los derechos de participación, se estarán también indicando el camino que falta por recorrer hacia la meta de una democracia mejor. Meta que afortunadamente siempre se mueve hacia delante con el correr de los años y de la experiencia.

Anexo 1

Cuadro sinóptico de la participación política, variables, indicadores y derechos asociados

Modalidad	Variable	Indicador	Fuente de datos	Derecho asociado
Voto Sufragio Activo	Participación electoral	Porcentaje de ciudadanos activos que acude a votar	Cifras oficiales de participación en elecciones nacionales, regionales, locales o referendos	Derecho al voto
	Participación Electoral Efectiva	Porcentaje de ciudadanos activos que votan válidamente	Cifras oficiales de votos válidos en elecciones nacionales, regionales, locales o referendos	Derecho al voto
	Profundidad de la participación electoral	Tipo de gobierno según el uso de mecanismos de democracia directa	Fuentes oficiales	Derecho al voto
	Amplitud de la participación electoral	Número de cargos públicos distintos sujetos a elección popular más el número de políticos públicos sometidos a referendo en un determinado período	Registros oficiales de elecciones y sistemas sometidos a consulta popular	Derecho al voto

Continúa

<p>Campaña Política Sufragio Pasivo</p>	<p>Postulación a cargos públicos</p>	<p>Promedio de candidatos por cada 10000 habitantes que se postulan para cargos públicos en un país durante un periodo determinado de tiempo</p>	<p>Registros oficiales de elecciones</p>	<p>Derecho a ser elegido</p>
<p>Membresía en partidos políticos</p>	<p>Membresía en partidos políticos</p>	<p>Porcentaje de los ciudadanos que es miembro de un partido político</p>	<p>Encuesta de opinión pública: pregunta: ¿es miembro de algún partido político? Datos de membresía de los principales partidos</p>	<p>Derecho de asociación en partidos políticos</p>
<p>Campaña Política. Actividad partidaria</p>	<p>Selección de candidatos</p>	<p>Porcentaje de los ciudadanos que participa en la selección de candidatos a través de asambleas, comités o elecciones primarias</p>	<p>Encuesta de opinión pública: pregunta: ¿participó usted en reuniones o asambleas para la designación de candidatos de algún partido político, en las pasadas elecciones nacionales? ¿votó usted en elecciones primarias? Resultados de participación en elecciones primarias</p>	<p>Derecho de organización en partidos políticos</p>
<p>Financiamiento de candidatos o partidos</p>	<p>Financiamiento de candidatos o partidos</p>	<p>Porcentaje de los ciudadanos que hacen aportes monetarios a candidatos</p>	<p>Encuesta de opinión pública: pregunta: ¿realizó Usted aportes de dinero para un candidato o partido, durante la última campaña electoral?</p>	<p>Derecho de organización en partidos políticos</p>
<p>Financiamiento de partidos</p>	<p>Financiamiento de partidos</p>	<p>Porcentaje de los ciudadanos que hacen aportes regulares a partidos</p>	<p>Encuesta de opinión pública: pregunta: ¿realiza usted aportes regulares de dinero para algún partido político?</p>	<p>Derecho de organización en partidos políticos</p>

Continúa

Campaña Política. Actividad electoral.	Asistencia a eventos de campaña	Porcentaje de los ciudadanos que asiste a eventos de campaña	Encuesta de opinión pública: pregunta: ¿asistió a mítines, caravanas, concentraciones o reuniones durante la última campaña electoral?	Reunión y manifestación Libertad de expresión
	Proselitismo	Porcentaje de los ciudadanos que realiza labores de proselitismo	Encuesta de opinión pública: pregunta: ¿ha tratado de convencer a otras personas para que vote a favor de candidato, partido o propuesta?	Libertad de expresión
	Manifestaciones y reuniones públicas	Porcentaje de los ciudadanos que asiste a manifestaciones	Encuesta de opinión pública: pregunta: ¿Ha participado usted en manifestaciones públicas durante el último año? estimaciones periódicas de asistencia a manifestaciones	Reunión y manifestación Libertad de expresión
Actividad Comunitaria	Huelgas políticas	Número de huelgas políticas por año	Información periodística sobre el número de huelgas no relacionadas con aspectos laborales	Reunión y manifestación Libertad de expresión
		Porcentaje de los ciudadanos que participa en huelgas políticas	Encuesta de opinión pública: pregunta: ¿Ha participado usted en huelgas no relacionadas con el trabajo durante el último año?	
	Peticiónes colectivas al gobierno	Porcentaje de los ciudadanos que ha realizado peticiones colectivas al gobierno	Encuesta de opinión pública: pregunta: ¿Ha firmado usted alguna petición colectiva durante el último año?	Derecho de Asociación Derecho de petición Libertad de expresión
		Número de peticiones colectivas recibidas por año		
Representación de la sociedad civil en comisiones gubernamentales	Promedio por período gubernamental de comisiones de la administración pública con participación de la sociedad civil	Registros oficiales	Derecho de asociación	

Continúa

	Recursos con funcionarios públicos	Porcentaje de los ciudadanos que asisten a reuniones con funcionarios públicos	Encuesta de opinión pública pregunta: ¿Ha estado usted ante algún funcionario público para plantear un problema personal o comunitario durante el último año?	Libertad de expresión Derecho de Petición
Actividad Particular Participación de ciudadanos individuales	Casos a funcionarios públicos	Porcentaje de los ciudadanos que dirigen cartas a funcionarios públicos	Encuesta de opinión pública pregunta: ¿Ha estado usted cerca a algún funcionario público plantear un problema personal o comunitario durante el último año?	Libertad de expresión Derecho de Petición
	Casos a periódicos	Porcentaje de los ciudadanos que envían cartas a periódicos sobre problemas comunitarios o personales	Encuesta de opinión pública pregunta: ¿Ha estado usted cerca a periódicos para plantear un problema personal o comunitario durante el último año?	Libertad de expresión
Ejercicio de cargos públicos de dirección política	Equilibrio de la participación por grupo étnico ^a	Número de estas entrevistas a periódicos	Publicación de cartas de ciudadanos en secciones especiales de atención a la comunidad	Derecho a ejercer cargos públicos
	Equilibrio de la participación por género ^b	Diferencia entre la proporción de cargos en el parlamento de la etnia y la proporción de la etnia en la población	Registros oficiales de elecciones	Derecho a ejercer cargos públicos
		Proporción de mujeres en el parlamento menos proporción de mujeres en la población		Registros oficiales de elecciones