

Participación política e inclusión. Reflexiones finales

*Delia M. Ferreira Rubio**

Participación-inclusión: dos enfoques

A lo largo de las deliberaciones del XIV Curso se han planteado claramente dos perspectivas frente a la relación inclusión-participación. Por un lado, el tema elegido por CAPEL propone que el objetivo a lograr es la inclusión y que la participación es la vía para obtenerla. Por otra parte, algunas de las presentaciones enfocan el tema desde otra óptica y ubican a la participación como el objetivo y a la inclusión como la vía para el logro de la plena participación.

La primera mirada entiende que la participación política puede ser una forma para superar la exclusión, ya que a través de la participación los sectores excluidos adquieren voz como actores sociales, pueden incidir en las políticas públicas y pueden hacer visibles sus necesidades. Una vez que los sectores excluidos se constituyen en actor relevante, sus necesidades comienzan a ser atendidas y la exclusión se supera. Esta visión encuadra con el concepto de democracia de Dahl:

Si se nos priva de una voz igual en el gobierno del Estado, hay posibilidades muy altas de que no se dote de la misma atención a nuestros intereses que a los de aquellos que sí tienen voz. Si no tengo voz, ¿quién va a hablar por mí? ¿Quién defenderá mis intereses si yo no puedo hacerlo? Y no sólo mis intereses como individuo. Si resultara ser el miembro de un grupo entero excluido de la participación, ¿cómo podrían protegerse los intereses fundamentales de dicho grupo?¹

* Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Presidente de Poder Ciudadano, Argentina, y Miembro del Board de Transparency International, Berlín. Ver <<http://www.deliaferreira.com.ar>>.

¹ Dahl, R., *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus, México, 2006, pág. 89.

La segunda mirada entiende que la participación política plena sólo se alcanza a través de la inclusión de los sectores marginados. Este enfoque pone el acento en la condición del sujeto y el respeto a la dignidad; la eliminación de toda forma de discriminación; el empoderamiento de los grupos sociales; la superación del clientelismo que aumenta los niveles de dependencia de los ciudadanos; el desarrollo integral de la persona, en lo económico, laboral y cultural, y la eliminación de la pobreza. Esos son los caminos que conducen a la verdadera participación política, que sólo se obtiene una vez superada la exclusión social.

Ambas perspectivas son diversas pero están íntimamente conectadas. Es necesario reflexionar al respecto puesto que una y otra mirada implican diferentes prioridades y formas de abordar el problema de la exclusión. Y según cuál sea el enfoque, serán diversas las herramientas y políticas públicas a implementar.

El problema de la exclusión de sectores sociales afecta a la esencia misma de la democracia que, como sistema político y forma de convivencia, apunta a la inclusión de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad de derecho y respeto pleno de su dignidad personal. La mayoría de los países del mundo reconocen hoy en sus normas esos principios básicos de inclusión social. El problema no se detecta en lo formal, sino en el ejercicio efectivo de esos derechos y en la realización material de condiciones de vida que hagan realidad la promesa que las normas encarnan.

Diversas formas de exclusión de la participación política

La solución del problema de la exclusión requiere: a) identificar primero en qué área del ejercicio de los derechos radica la falla, y b) identificar las causas que determinan la exclusión. La situación, evidentemente, varía de un país a otro y debe ser analizada en el concreto escenario político, económico, social y cultural de cada sociedad.

En algunos países el problema de la exclusión de la participación política se refiere al ejercicio del derecho de voto; en otros, al derecho a ser elegido; en algunas sociedades hay sectores que no pueden efectivamente hacer oír su voz, mientras en otras, partes de la población no logran estar adecuadamente representadas. En otros países, el problema radica en que ciertos sectores no ven satisfechas sus necesidades, sus intereses, en fin no se atiende a su bienestar. Este es el recorrido desde la participación política, entendida como proceso electoral, a la participación plena donde cada persona es digna de ser escuchada, atendida, responsable del destino común y beneficiaria del bienestar general al que apunta la democracia material.

A lo largo de las deliberaciones hemos escuchado presentaciones referidas a formas de exclusión —sea que afecten a individuos o grupos— producidas por distintas causas. Los expositores han hecho referencia a los siguientes tipos de barreras que obstaculizan la participación política:

- a. *Barreras físicas.* La presentación de Néstor Colón mostró la preocupación de las autoridades electorales de Puerto Rico por facilitar el ejercicio del voto a personas afectadas por discapacidades permanentes o temporales.
- b. *Barreras educativas.* Auki Tituaña de Ecuador, puso de relieve cómo el analfabetismo es una causa de exclusión para el ejercicio no sólo de los derechos políticos. En la actualidad, este tipo de barrera abarca también a nuevas formas de “analfabetismo” que tienen que ver con las modernas tecnologías. En efecto, la informática significa sin duda un avance, pero puede levantar nuevas barreras para importantes sectores de la población.
- c. *Barreras culturales.* La discriminación de sectores de la ciudadanía por razones de género, raza, religión o preferencias sexuales puede excluir a esos sectores de la participación política, en términos absolutos o relativos. María de los Angeles Fernández y José Aquino abordaron el problema

de género; Fernando Giraldo analizó el problema del origen racial, haciendo hincapié en la representación política de los indígenas y los afrodescendientes en Colombia.

- d. *Barreras económicas.* Mayra Falck abordó el problema de la pobreza, las dificultades en el acceso a los recursos, al crédito, y su impacto en la participación política de los sectores afectados. Hay también otro tipo de barreras económicas, por ejemplo, las relacionadas con la escasez de recursos o la dificultad de acceder a ellos para financiar las campañas, aspecto éste al que a veces se atribuye la baja representación de género. El costo de las campañas electorales –cualquiera sea el género de los candidatos– es un factor determinante de la competitividad del sistema político y puede determinar –en algunos casos– la exclusión de ciertos candidatos.
- e. *Barreras geográficas o territoriales.* La exclusión vinculada a aspectos territoriales se relaciona con la sobre o subrepresentación de la población de algunos territorios; o con la variable urbano/rural, como señaló con acierto Mauricio Zúñiga –de Nicaragua– en varias de sus intervenciones. Hay también otro factor de exclusión vinculado al territorio y tiene que ver con la problemática centro-periferia, aspecto que es particularmente relevante en los países con una organización federal.
- f. *Barreras administrativas.* Un ejemplo típico de este tipo de barrera es el problema de los indocumentados. La falta de documentación personal representa una primera condición de invisibilidad del ciudadano, que actúa como factor de exclusión de casi todos los derechos, no sólo de los vinculados con la participación política. Otras barreras administrativas tienen que ver con el proceso de organización electoral y pueden surgir en la etapa de confección de los padrones o listas de electores, la emisión o distribución de los documentos electorales que, en algunos países, son específicos y distintos del documento de identidad, o bien relacionarse con la distribución de circuitos electorales, ubicación de centros de votación, entre otros.

¿Cómo facilitar la inclusión?

Dada la diversa naturaleza de las formas de exclusión de las que hemos venido hablando, no existe una única receta para solucionar el problema. Las respuestas de cada sistema político deben adecuarse no sólo a la naturaleza de los factores de exclusión, sino también a las condiciones del contexto social, económico, cultural y político.

Las medidas de acción positiva, por ejemplo, han sido la respuesta adoptada por muchos países para enfrentar el problema de la exclusión o subrepresentación de las mujeres. En efecto, las cuotas que reservan bancas o lugares en las listas de candidatos para las mujeres, han logrado (dependiendo del sistema electoral y del diseño de las cuotas) la ampliación de la representación de género². Las cuotas han sido utilizadas también con éxito para ampliar la representación de grupos étnicos.

Sin embargo, el establecimiento de cuotas no siempre es la solución para los grupos excluidos. ¿Podríamos solucionar el problema de la exclusión derivada de la pobreza, estableciendo cuotas de bancas o candidaturas para candidatos que tengan ingresos por debajo de la línea de indigencia o de pobreza? La pregunta parece ridícula pero no lo es tanto en un Continente donde la pobreza es usada como herramienta política de dominación, a través del clientelismo, una versión modernizada del vasallaje. En algunos de nuestros países, los líderes gobiernan al son del lema “¡Viva los pobres!”, en lugar de “Eliminemos la pobreza”, por eso se habla de la “fábrica de pobres” para referirse a algunas políticas de ayuda social. Es lo que planteó con agudeza Javier Cabreja, cuando se refirió al círculo de la “pobreza perfecta”: aumento de la pobreza, ausencia de confrontación, crecimiento de los planes asistenciales, clientelismo político.

Las medidas de discriminación positiva pueden ser útiles para superar barreras cuando el objetivo político no puede ser de

² Ver al respecto, Bareiro, Line e Isabel Torres (eds.), *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH, San José, Costa Rica, 2009.

ninguna forma la eliminación de la categoría excluida. Cuando, en cambio, el objetivo de política pública es la superación del problema social y, por lo tanto, la mejora de la condición del grupo excluido, la medida de acción positiva es, incluso, contraproducente.

Las herramientas de políticas públicas a utilizar para corregir la exclusión varían según: a) el área de participación política que resulta inaccesible, y b) el tipo de barrera que impide el acceso. Estos dos factores determinan también quiénes son los actores que deben hacerse cargo del problema. Algunos de los temas que hemos venido debatiendo en estos días pueden ser afrontados por los organismos electorales, pero otros exceden con creces su competencia y capacidad.

Los mecanismos de inclusión en la participación política pueden estar orientados a la eliminación de la barrera o bien a suplir las carencias que determinan la exclusión. En esta última categoría de solución se inscriben las iniciativas del organismo electoral de Puerto Rico para facilitar el voto de los enfermos hospitalizados, o de aquellos que están recluidos en sus domicilios, a través de la implementación de urnas-móviles, o la implementación del voto telefónico para el caso de los no-videntes, para los cuales en otros países se ha incorporado el lenguaje Braille para facilitar el voto, como explicó Ana Villar Barrientos para el caso de Costa Rica.

Si la barrera de exclusión es, por ejemplo, el analfabetismo, es claro que las soluciones que se pueden aportar desde lo electoral son meros paliativos que supletoriamente pueden ayudar hasta que las autoridades competentes, a través de políticas educativas, eliminen el problema. La implementación de boletas electorales de colores o la inclusión de signos o las fotos de los candidatos pueden facilitar el voto a los analfabetos, pero la barrera de exclusión seguirá existiendo mientras no se resuelva su condición y, en este caso, esa barrera no sólo afecta la participación político-electoral, sino muchos otros aspectos del ejercicio de los derechos.

Si la exclusión deriva de la falta de acceso a recursos para financiar la participación política, puede que la solución sea la instrumentación de mecanismos de financiamiento público de las campañas, o de financiamiento público orientado al sector subrepresentado específicamente. En materia de déficit en la representación de género, varios países de la región están instrumentando este tipo de medidas. Sin embargo, es preciso revisar para cada caso hasta qué punto la barrera está en el acceso a los recursos. Si el diagnóstico es equivocado, el financiamiento público no solucionará el problema. La falta de recursos para financiar una campaña tiene distinto peso en las chances de un candidato, hombre o mujer, según el sistema electoral que se aplica. Por ejemplo, en los sistemas de lista cerrada y bloqueada, la inversión de recursos que hace el partido favorece a todos los candidatos de la lista, exista o no un sistema de cuotas en vigencia. La situación cambia, para todos los candidatos, cuando el sistema es de lista abierta o cerrada y desbloqueada, con voto de preferencia. En esos casos, además de la competencia entre partidos, existe una competencia interna entre los candidatos de una misma lista. En este caso, esa competencia requiere una campaña personal de cada candidato y ello implica un gasto que cada candidato tiene que financiar³.

Si el problema de exclusión está vinculado a la sobre o subrepresentación de los habitantes de determinadas regiones, el diseño institucional es la clave y será necesario, por ejemplo, revisar las reglas de representación, la distribución de las bancas, el equilibrio entre los distritos —en un Estado federal—, es decir, el balance de poder.

Si el problema es la indocumentación de parte de la población, es indispensable poner en marcha mecanismos sencillos, baratos y efectivos para dotar a cada habitante de su documentación

³ Ferreira Rubio, D., “Financiamiento político y género en América Latina y el Caribe”, documento de trabajo para PNUD, Panamá-Madrid, 2009. Puede verse el texto completo en: <<http://deliaferreira.com.ar/pdf/at-miscelanea/Financiamiento%20-%20Genero%20-%20Foro%20Parlamentarias%20Madrid%202009.pdf>>, disponible al 11 de agosto de 2010.

personal. En pocas palabras, hay que darles documentos. Pero la solución, aunque elemental, se complica muchas veces en la práctica, como señaló con acierto Salvador Romero. En ocasiones, incluso, la no entrega de la documentación personal o de las credenciales habilitantes para votar son parte de una maniobra orquestada para excluir a opositores o generar un nuevo motivo de clientelismo. No es casual que la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobara, en 2008, la Resolución 2362 “Programa interamericano para el registro civil universal y derecho a la identidad” y estableciera como meta para el año 2015 alcanzar el registro de nacimiento universal, gratuito y oportuno de todas las personas en los países de la región.

Sea cual sea el tipo de medidas que se implementen para superar la exclusión de los sectores marginados, es indispensable que se desarrollen instrumentos para medir el impacto de las acciones. La evaluación de los resultados permitirá abandonar aquellas medidas que son inocuas o contraproducentes, evitar el malgasto de los recursos públicos y corregir el rumbo con vistas a atacar verdaderamente y en forma eficaz el problema.

Palabras finales

La inclusión es un imperativo ético de la democracia. Todos los actores políticos deben comprometerse con el objetivo de la superación de las exclusiones: los partidos políticos, el gobierno, los órganos electorales, los movimientos sociales, las organizaciones de la sociedad civil. Como recordó José Thompson, el desafío es enorme en América Latina, el subcontinente más desigual del planeta.

Una sociedad es verdaderamente democrática cuando logra pasar del reconocimiento formal de los derechos a la efectiva vigencia de los mismos para todos sus integrantes. “La historia de la libertad en el mundo moderno [ha dicho Touraine] es la de una asociación cada vez más estrecha entre el universalismo de los derechos de los seres humanos y la particularidad de la

situaciones y relaciones sociales en las cuales esos derechos deben ser defendidos”⁴.

La calidad de nuestras democracias depende de la superación de las barreras que determinan la exclusión de importantes sectores de la población. Mientras nos ocupamos de ellas, no perdamos de vista que hay amenazas y peligros —como la colonización de las instituciones por el crimen organizado o el narcotráfico, o los modelos de poder concentrado y hegemónico— que nos pueden transformar a todos los ciudadanos en excluidos del proceso político.

⁴ Touraine, A., *¿Qué es la democracia?* FCE, Buenos Aires, 1995, pág. 276.