

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

Salvador Romero Ballivián*

Las líneas centrales de la evolución de la participación política y electoral en América Latina

A veces resulta indispensable comenzar con una obviedad para medir mejor la evolución en el largo plazo, colocar el asunto en una perspectiva adecuada y apreciar correctamente los desafíos pendientes. La obviedad es que hoy, en América Latina, se vota más y se vota mejor que hace tres décadas, cuando comenzó la transición a la democracia, cuando la región se integró en lo que Samuel Huntington denominó la “tercera ola”¹ y que supuso para varios países reencontrar experiencias democráticas, aunque esas tradiciones eran de calidad desigual².

En efecto, en casi todos los lugares se han ampliado los cargos públicos elegidos con el sufragio directo de los ciudadanos: a menudo se trata de autoridades locales, municipales o estatales, que además tienen más recursos y competencias para atender los requerimientos, las necesidades y las prioridades de la población. La descentralización del Estado ha tendido a mejorar la calidad

* Boliviano. Doctor en sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París. Entre los principales cargos que desempeñó están la presidencia de la Corte Nacional Electoral de Bolivia y la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz. Dicta clases en diferentes grados en las principales universidades de Bolivia, en especial en las universidades Católica Boliviana y en la Mayor de San Andrés. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre asuntos políticos y electorales.

1 Huntington, Samuel P., “La tercera ola de la democracia”, en: Diamond, Larry y Marc Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*. UNAM, México, 1996, págs. 3-23.

2 Cf. Hermet, Guy, *Les désenchantements de la liberté*. Fayard, París, 1993.

de la democracia, favorecido la participación política, la cercanía entre autoridades y ciudadanía, la inclusión en la agenda y en las políticas públicas de sectores que tradicionalmente tuvieron una escasa atención de parte del Estado. Allí figura, entre otros ejemplos, la Participación Popular boliviana que inclusive repercutió en el escenario nacional, como probaron las candidaturas legislativas e incluso presidenciales surgidas desde el escenario local a partir de la última década del siglo XX.

También los electores han recibido la posibilidad de escoger de manera directa a sus parlamentarios con el quiebre de las listas cerradas y bloqueadas: a veces pueden escoger entre congresistas de un solo partido estableciendo sus propias preferencias, en otros casos pueden elegir en las listas de varias organizaciones o votar por un candidato presidencial y por el parlamentario en boletas separadas. Si bien muchas de esas reformas se adoptaron sin un diagnóstico o balance detenido de los sistemas electorales reemplazados o de los sistemas de partidos que se buscaba dejar atrás³, y que la pertinencia de algunas de esas reformas es aún objeto de controversia por los efectos discutibles sobre la construcción de un sistema de partidos estructurado o por no haber revertido el desprestigio de los partidos y más bien alimentado las rivalidades dentro de las mismas organizaciones⁴, de manera especial en la región andina, no cabe duda que el propósito declarado de tales cambios fue el reforzamiento del poder de los ciudadanos, el mejoramiento de la representatividad de los parlamentos y por lo tanto, una mayor inclusión de actores poco presentes.

Por último, el referéndum que constituyó una singularidad uruguaya durante décadas, se ha convertido en una práctica común en el Continente y hoy pocos países no lo contemplan en su legislación. Su introducción fue alentada como un meca-

³ Tuesta Soldevilla, Fernando, *Representación política: las reglas también cuentan (sistemas electorales y partidos políticos)*. F. Ebert-Universidad Católica del Perú, Lima, 2005, pág. 73.

⁴ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de cultura económica, México, 1994, págs. 276-278.

nismo para aumentar la participación ciudadana, enfrentar los problemas de gobernabilidad y la crisis de representación; ciertamente ha ampliado la ventana de oportunidades de participación pero en comparación con las primeras expectativas el balance tiende a ser modesto⁵, cuando no polémico, en especial si el Poder Ejecutivo lo convoca y pone en la balanza todos sus recursos e influencias para obtener el “sí”. Con ese mecanismo, los electores han aprobado nuevas constituciones (Venezuela, Ecuador, Bolivia), aprobado reformas a estas mismas cartas magnas (Venezuela, Colombia), optado entre políticas públicas antagónicas (Costa Rica). Acompañando el referéndum, ingresaron en las legislaciones la revocatoria de mandato, que puede concernir incluso hasta la presidencia de la República, el plebiscito o la consulta popular; al mismo tiempo, se ampliaron las oportunidades de intervención ciudadana en asuntos públicos (iniciativa legislativa, veto popular, audiencias públicas, etc.).

Con un carácter igualmente general, se debe apuntar que en las tres últimas décadas el cuerpo electoral se ha ampliado. No se trata únicamente de constatar un aumento en las cifras brutas, que debería mucho a la llegada al escenario electoral de una población mayoritaria joven en América Latina: de hecho, entre inicios de la década de 1980 y el final del primer decenio del siglo XXI ha sido frecuente que el cuerpo electoral se duplique, mientras que en ese mismo lapso en Europa los incrementos han sido muy inferiores. Queda por indagar los tipos de impacto que provocaron tales incrementos del padrón en la política latinoamericana.

Con el retorno a la democracia, varios países extendieron el derecho al sufragio a los analfabetos (Ecuador, Perú, Brasil⁶)

⁵ Cf. Zovatto, Daniel, “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007”, en: Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*. Prometeo, Buenos Aires, 2008, págs. 262-287.

⁶ Grijalva, Agustín, *Elecciones y representación política*. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 1998, pág. 170.

y más adelante hubo un movimiento generalizado hacia la reducción de la edad mínima para ejercer ese derecho de 21 a 18 años, llegando algunos a dejarlo como facultativo desde los 16. A la par, las leyes flexibilizaron las condiciones de acceso a los cargos públicos en materia de edad. Asimismo, alrededor del cambio de siglo, la mayoría de las legislaciones abrió la votación a los ciudadanos residentes en el exterior en lo que se consideró una ampliación de la frontera democrática y una respuesta a la globalización, dejando atrás las razones puntuales por las cuales algunos Estados lo adoptaron a fines del siglo XIX o principios del siglo XX⁷. Empero, los resultados prácticos fueron más bien limitados, con tasas bajas de inscripción y escasa movilización el día de la elección, a contramano de las esperanzas o temores finalmente desmedidos de sus partidarios o detractores, en especial en los países con importantes diásporas (República Dominicana, Bolivia, México⁸; Uruguay hace figura de excepción, menos por no contar con ese derecho que por haberlo rechazado en 2009 mediante referéndum).

Más allá de los cambios legales, hubo un esfuerzo, desigual según los países y variado en los públicos a los cuales se apuntó, para alentar la participación y la inclusión política de actores históricamente marginados del espacio público latinoamericano: mujeres, poblaciones indígenas, personas con discapacidad física.

En el caso de las mujeres, el énfasis no se puso tanto en el acceso al voto, aunque hubo esfuerzos en esa dirección a menudo coordinados entre organismos electorales, organizaciones no gubernamentales, movimientos de mujeres y agencias de cooperación internacional: como se verá, se logró cerrar la brecha desfavorable para el sufragio femenino. La prioridad se dirigió a

⁷ Para una perspectiva general, IDEA/IFE, *Voto en el extranjero*. México, 2008, pág. 286.

⁸ Sin duda el caso más notorio es el de México: en la presidencial de 2006, en Estados Unidos apenas votaron 28335 personas de una población estimada en varios millones. Instituto Federal de Elecciones, *Voto de los mexicanos residentes en el exterior*. IFE, México, 2006, pág. 23.

promover la participación en asuntos públicos de manera amplia, con especial atención a la obtención de cargos electivos con la introducción de cuotas⁹. Si éstas han probado su eficiencia, en la medida que la legislación sea clara, precisa y con instrumentos para garantizar su cumplimiento o que ciertas instituciones como las electorales dotadas de poderes reglamentarios tengan un papel proactivo, también plantean debates, como señaló María de los Ángeles Fernández¹⁰. Sin embargo, parece oportuno prolongar la reflexión colocando algunos temas en el tapete: incluso en un caso como el de Costa Rica, el país con mayor cantidad de parlamentarias, apenas desaparece la imposición de las cuotas, como en el caso de los cargos uninominales para alcaldías propietarias e intendencias, la presencia de las mujeres en las candidaturas se reduce drásticamente¹¹. Al mismo tiempo, se debe apuntar la paradoja que países reputados por su solidez institucional como Uruguay o Chile, figuren abajo en la proporción de mujeres legisladores, en tanto que la situación inversa se presenta en Nicaragua, Perú, República Dominicana o Bolivia. Estos datos sugieren que la misma consolidación institucional que representa una ventaja para el asentamiento de la democracia puede limitar la incorporación de innovaciones, más fáciles de realizar en sistemas más frágiles, por lo tanto menos estructurados y más abiertos al cambio.

En el caso de los pueblos indígenas, los sistemas políticos sintieron la inevitable tensión entre la visión de una ciudadanía abstracta de iguales y otra fundada en el reconocimiento de derechos colectivos para grupos dotados de una identidad común.

⁹ Para una visión de conjunto en América Latina, Archenti, Nélica, y María Inés Tula (eds.), *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género*. Heliasta, Buenos Aires; Bareiro, Line, e Isabel Torres (eds.), *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH, San José, 2009; IDEA, *Mujeres en el Parlamento: más allá de los números*. IDEA, Estocolmo, 2002.

¹⁰ Ver en esta edición, Fernández, María de los Ángeles, “Inclusión y participación política femenina: la confusión de los fines con los medios o la urgencia de expandir las posibilidades”.

¹¹ Zamora, María Eugenia, “Derechos políticos de la mujer en Costa Rica 1986-2006”, en: Bareiro, Line, e Isabel Torres (eds.), *Igualdad para una democracia incluyente...* págs. 430-432.

Por más que esta contraposición sea una de las líneas fuertes del debate mundial de la filosofía y la sociología políticas¹², el asunto adquiere una relevancia particular en América Latina. Pero la tendencia no deja dudas pues la concepción multicultural lleva ventaja. En ciertos lugares se reconocieron designaciones mediante usos y costumbres, como en México, en especial en Oaxaca donde la mayoría de las designaciones municipales de ese Estado se hace en base a procedimientos consuetudinarios; en otros se crearon escaños especiales, siguiendo la ruta trazada por la Constitución colombiana de 1991, innovadora en este campo como en otros asuntos que fortalecieron la vertiente participativa de la democracia¹³. Asimismo, se crearon los primeros partidos dirigidos por indígenas, que postularon candidatos indígenas a los más altos cargos electivos, plantearon agendas propias, exigieron reformas para un reconocimiento del carácter multicultural de las sociedades latinoamericanas. Afirmaron que representan fielmente los intereses de los sectores beneficiados con el sufragio universal y con su ejercicio regular, lo que a veces se acompañó del debilitamiento de los partidos que promovieron la ampliación del sufragio. El proceso no es automático ni inmediato: la organización autónoma de los grupos beneficiados con el voto universal, si ocurre, necesita un tiempo de maduración y el sentimiento que el nuevo emprendimiento tiene sentido, que hay una cierta distancia entre el partido que extendió el voto y los intereses del sector. Esta evolución que ocurrió en Europa con el desplazamiento de los liberales por parte de los socialistas gracias al voto obrero entre finales del

¹² Cf. Weinstock, Daniel, “La problématique multiculturaliste”, en: Renaut, Alain (dir.), *Les philosophies politiques contemporaines*. Calman-Lévy, París, 1999, págs. 450-461.

¹³ Murillo, Gabriel, y Rubén Sánchez, “Procesos y factores determinantes de la recurrencia de la crisis gubernativa en Colombia”, en: Murillo, Gabriel (ed.), *Hacia la consolidación democrática andina (transición o desestabilización)*. Universidad de los Andes, Bogotá, 1993, págs. 105-107.

siglo XIX e inicios del XX¹⁴, se ha presentado con fuerza en Ecuador o Bolivia con los partidos indígenas¹⁵.

Finalmente, para las personas discapacitadas el esfuerzo apuntó sobre todo a generar las condiciones mínimas para el ejercicio de los derechos políticos en la mayor igualdad posible. Para ese fin se otorgaron facilidades de acceso a los recintos electorales, la puesta a disposición de materiales pertinentes (cerchas para no videntes, etc.) o mecanismos para permitir el sufragio de electores que no pueden acudir a los centros de votación. En este campo es posible que ningún Estado de la región haya llegado tan lejos como Puerto Rico, experiencia retratada por Néstor Colón¹⁶. Aquí, a diferencia de las categorías anteriores, que podían abarcar conjuntos muy amplios de la población, se trata de alcanzar círculos reducidos para afianzar un modelo democrático inclusivo e igualitario, atento a la dignidad del ciudadano.

Empero no todas las legislaciones se encuentran en el mismo punto. Hay categorías privadas del derecho al voto. La primera mención corresponde a militares y policías activos, que en ciertos países están legalmente excluidos del padrón. Tal exclusión puede deberse a razones históricas o sociológicas, desde la voluntad de limitar la participación de los miembros de las fuerzas de seguridad en asuntos políticos en Estados que sufrieron violentas interrupciones de sus procesos políticos a manos militares, hasta el deseo de evitar la manipulación del voto de sectores regidos por la jerarquía y la disciplina. Sin embargo, con los progresos en las condiciones de la votación, tal restricción parece cada vez menos justificada. La segunda mención corresponde a los detenidos, en especial sin sentencia: en varios países, no tienen prohibiciones especiales en la medida que hacen parte del cuerpo

¹⁴ Duverger, Maurice, *Les partis politiques*. Seuil, París, 1992.

¹⁵ Romero Ballivián, Salvador, “Sufragio universal y democracia en Bolivia: una perspectiva de medio siglo”, en: *Opiniones y Análisis*, no. 87. FUNDEMOS, La Paz, 2007, págs. 132-141.

¹⁶ Ver en esta edición, Colón, Néstor, “La inclusión desde la labor de los organismos electorales: medidas positivas para enfrentar y combatir la exclusión”.

de ciudadanos, en otros obtuvieron recientemente el derecho al sufragio luego de demandas y debates sobre principios en los niveles más altos de los poderes del Estado¹⁷, pero en otros lugares aún confrontan serias dificultades de derecho y de hecho para participar en los comicios.

Se vota en más procesos electorales y con franjas cada vez más amplias de la ciudadanía; igualmente, se vota en mejores condiciones, al punto que los indicadores básicos de elecciones limpias, libres y como principal medio de acceso a cargos públicos se encuentran consistentemente cumplidos en la inmensa mayoría de los países¹⁸. Los progresos en la transparencia representan uno de los cambios fundamentales en la manera cómo vota América Latina, una región que desde la instauración de las repúblicas proclamó la soberanía popular como principio de legitimación del poder e hizo de las elecciones el instrumento de asignación del poder, pero que a la vez fue infiel a su propio ideario, alimentando su historia con golpes de Estado, guerras civiles, rebeliones. Hoy, la inmensa mayoría de los procesos electorales se ajustan a la “certeza de las reglas y la incertidumbre de resultados”, superando épocas en las cuales sí podían celebrarse comicios pero que muchas veces tenían un sello excluyente y fraudulento, e incluso cuando se desarrollaban con regularidad no necesariamente servían para “resolver el conflicto político y llevar al poder a los gobernantes; tampoco eran un medio de expresión de las preferencias políticas, ni un mecanismo de control de los gobernados sobre sus gobernantes”¹⁹, como sucedía en México o, en un contexto más autoritario, Paraguay, donde el general Stroessner participó y ganó seis elecciones consecutivas...

¹⁷ Cf. para el caso argentino, Carnota, Walter, y José Daniel Cesano, *El voto de los presos*. Ediar, Buenos Aires, 2007.

¹⁸ Cf. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina*. PNUD, Lima, 2004, págs. 75-79.

¹⁹ Loaeza, Soledad, *Entre lo posible y lo probable*. Planeta, México, 2008, pág. 87.

Símbolo de esta transformación son los organismos electorales que dejaron de ser dóciles mecanismos para asegurar la reelección oficialista. Gracias a significativos cambios jurídicos o profundos ajustes institucionales, a veces logrados en amplias mesas de negociación entre el gobierno y las oposiciones, se han vuelto más independientes, imparciales y profesionales: su compromiso con la transparencia de la elección, el respeto de la voluntad popular y la independencia frente a los gobiernos de turno, ha fortalecido la democracia²⁰. Por supuesto, este cambio fue posible, entre otros factores, por cambios en la cultura política: tras las experiencias militares y la caída del sistema soviético, se revalorizó el papel de las instituciones e incluso se adoptaron concepciones más procedimentales de la democracia, atentas a los equilibrios de poder, el respeto de la legalidad, las garantías ciudadanas, aunque no por ello divorciadas de valores mínimos. El papel del Instituto Federal de Elecciones y del Tribunal Electoral del Poder Judicial en la evolución del sistema político mexicano de un régimen cerrado a la alternancia, refractario a la participación independiente a otro abierto, competitivo y plural, representa uno de los casos notables²¹. Fruto de estas evoluciones, ¡muchos países han tenido en la década de 1980 o 1990 sus primeras alternancias pacíficas entre oficialismo y oposición de toda su historia!

Este tablero, cierto en sus rasgos generales, no está exento de retrocesos. Los logros alcanzados no son definitivos: las conquistas de la democracia pueden ser frágiles o firmes, pero nunca irreversibles. La afirmación vale tanto para la participa-

²⁰ Para una demostración del impacto de esta composición de los organismos electorales, cf. Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy y Thomas Mustillo, “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea”, en: *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, no. 51. Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, España, abril de 2009, págs. 15-40.

²¹ Cf. Merino, Mauricio, *La transición votada*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pág. 246; Andrade, Virgilio, “Balance y perspectivas de la justicia electoral en México”, en: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*. 2002, págs. 620-641.

ción y la calidad de los procesos electorales, como probó la fraudulenta reelección de Fujimori en 2000, tanto como para las condiciones del Estado de Derecho, el respeto de las garantías individuales, la protección de los derechos humanos o las condiciones para el trabajo opositor que pueda darse entre comicios (asunto que no será analizado en este texto).

Como suma de todos estos cambios, los rostros de la política latinoamericana se han transformado: ahora, los representantes se asemejan más a sus votantes que al comienzo de la transición democrática. Este cambio no implica en sí mismo el mejoramiento o el empeoramiento de la gestión pública o de las prácticas políticas, ni prejuiza sobre las orientaciones de las políticas estatales. Esta evolución sirve para abonar la tesis que los problemas de la democracia latinoamericana no provienen necesariamente de la supuesta falta de representatividad de los partidos sino, más bien, de un problema en el diseño de políticas y de toma de decisiones²² en una región en la cual las expectativas de la gente con la democracia se centran principalmente en el mejoramiento de las condiciones de vida y la igualdad²³.

La transformación del perfil de los representantes es notoria en el caso del poder local, donde la descentralización ha dado en general origen a una vigorosa vida política municipal rural, muy abierta a grupos que habían tenido una presencia secundaria en los cargos públicos, como sucedió en Bolivia²⁴. Sin embargo, es también visible en los parlamentos, principal escenario colectivo de la política. Si la mayor presencia femenina ha retenido la atención, otros cambios, menos perceptibles a primera vista, también modifican la composición parlamentaria. Grupos más populares desplazan a las élites tradicionales, profesiones más

²² Cf. Pachano, Simón, *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en Ecuador*. FLACSO/IDEA, Quito, 2007, págs. 154-157.

²³ Cf. Ai Camp, Roderic, “La democracia a través de la lente latinoamericana: una evaluación”, en: Ai Camp, Roderic, (coord.), *Visiones ciudadanas de la democracia en América Latina*. Siglo XXI, México, 2007, págs. 29-33.

²⁴ Cf. Albó, Xavier, *Ojotas en el poder local*. CIPCA, La Paz, 1999, pág. 145.

variadas rompen la monotonía de los abogados, parlamentarios con menos recorrido político y sobre todo partidario, arrinconan a líderes con amplia trayectoria. Como sucedió antes en otras latitudes, el ejercicio regular del sufragio universal minimiza el papel de las élites tradicionales a favor de clases medias y populares²⁵.

Sólo si se tienen presentes estas evoluciones que por obvias no resultan menos fundamentales, se puede indagar sobre cuál es hoy la ruta para lograr una mayor participación política, electoral de manera más específica, una mejor inclusión en la democracia. El acento se colocará en las barreras y en los límites que a principios del siglo XXI aún restringen la participación política, distinguiendo entre los problemas estructurales de aquellos que tienen un carácter más coyuntural, lo que no implica necesariamente que sean más fáciles de resolver. Por último, se esbozará en la conclusión algunos de los desafíos que deben encarar las democracias latinoamericanas para favorecer la participación.

La participación política y la inclusión

En el origen de una exclusión estructural: la falta de documentación

Numerosos países latinoamericanos construyeron Estados que tuvieron graves complicaciones para controlar de manera efectiva sus propios territorios, lo que se tradujo en una escasa presencia administrativa en muchas regiones, en especial rurales o alejadas de las principales ciudades, abandonadas al dominio de élites que acumulaban el poder social, económico y político, o libradas a su propia suerte. De las muchas complicaciones que provocó esa situación, la que tiene mayor relevancia para este análisis es que sectores muy numerosos de la población no se encontraban registrados por el Estado, en el mejor de los casos contaban con inscripciones en los libros de la Iglesia.

²⁵ Cf. Garrigou, Alain, *Histoire sociale du suffrage universel en France (1848-2000)*. Paris, 2002, págs. 283-297.

Aquella situación de marginación planteaba pocos problemas prácticos en el escenario político oligárquico, reservado a las clases más favorecidas y perturbado de manera esporádica con las rebeliones de los grupos populares, seguidas a menudo de represiones de gran envergadura, como probó el destino de la sublevación de Farabundo Martí en El Salvador a finales de la década de 1920.

Sin embargo, cuando el juego político rompe las barreras estrechas y se funda sobre la participación de todos los adultos, beneficiados con el sufragio universal, se confronta el grave problema de la documentación, sin la cual no se puede asegurar que todos los ciudadanos puedan participar de manera efectiva aunque tengan el derecho teórico, ni tampoco elaborar un padrón electoral completo y confiable. Existen al menos dos áreas críticas en los asuntos de documentación: el registro civil e identificación²⁶.

Por un lado, el servicio del registro civil tendría que inscribir todos los nacimientos de manera oportuna. Detrás de la sencilla enunciación, se esconden numerosas exigencias: contar con un servicio capaz de cubrir de manera permanente el conjunto del territorio y no únicamente las zonas urbanas y algunas regiones rurales densamente pobladas; disponer de funcionarios capacitados para efectuar inscripciones sin o con mínimos errores; asegurar un eficiente sistema de archivo de la información; asegurar que todos los sectores de la población realicen el trámite de manera sencilla y sin discriminación. Algunos Estados han conseguido cumplir de manera bastante correcta con este desafío, en especial los más estructurados y aquellos con poblaciones más homogéneas y territorios más compactos. Otros han emprendido en los últimos años significativas reformas jurídicas e intensos programas especiales para cubrir los vacíos: mayor tiempo para la inscripción de niños, proyectos para el registro de adultos indocumentados o para la

²⁶ Los nombres de los servicios que se citan son genéricos: en algunos países pueden corresponder al señalado, en otros no. Sin embargo, la función es generalmente la misma.

corrección de errores registrales en especial en las zonas rurales, etc.²⁷. A veces la voluntad de ampliar la inclusión ha debido hacer concesiones a los principios de confiabilidad.

Sin embargo, el problema aún eleva una significativa barrera para la participación en varias naciones, penalizando sobre todo a las poblaciones rurales más pobres, con escasos vínculos con el Estado central o con relaciones traumáticas, a veces de lengua indígena. De manera indirecta se puede apreciar la gravedad del problema comparando la debilidad de la cantidad de inscritos con respecto a la población en edad de votar (aunque, como se verá, ese problema no corresponde únicamente a esta variable).

Por otro lado, el servicio de identificación tendría que entregar una cédula a todos los ciudadanos (previamente registrados en el registro civil) para que ellos se inscriban en el padrón o ejerzan su derecho al sufragio de forma más automática. Los retos se asemejan a los del servicio del registro civil aunque tal vez tengan un carácter menos apremiante, en especial por la menor necesidad de efectuar el trámite para obtener la cédula en los tiempos perentorios que suelen ser los del registro del nacimiento y por la posibilidad de tener un servicio un poco más centralizado. Sin embargo, nuevamente no todos los Estados consiguen que sus ciudadanos tengan el carné, siendo los más penalizados, otra vez, los habitantes de áreas rurales con malos indicadores de desarrollo humano y relaciones esporádicas, a menudo impregnadas de desconfianza o temor, con los servicios públicos. En algunos países, a esa exclusión de características estructurales, se añade otra ligada a la ineficiencia: cuando una persona debe aguardar semanas o inclusive meses para recoger su documento, terminan acumulándose en las oficinas miles de cédulas que corresponden a igual número de ciudadanos privados del derecho de la participación política, como ocurre en Paraguay o Haití. Por último, en algunos países, la entrega de la cédula puede ser objeto de manipulaciones partidarias, en especial cuando son las alcaldías las encargadas de distribuirla.

²⁷ Para un ejemplo, en el caso boliviano, cf. Roca, Eliana, *El derecho a la identidad en el registro civil de Bolivia*. El País, Santa Cruz, 2006, págs. 111-174.

La ausencia de una burocracia, en el sentido que da Max Weber al término²⁸, lleva a exclusiones indebidas de ciudadanos que tienen simpatías abiertas por las formaciones que no controlan esos niveles locales del poder.

Estos problemas son heredados de tiempos anteriores a la democratización de finales del siglo XX y muchas veces se explican por las fragilidades estructurales de los Estados. De manera más o menos exitosa, con mayor o menor dedicación, los países que han buscado resolver las carencias de la documentación y los servicios de registro civil funcionan mejor para las nuevas generaciones. Sin embargo, en numerosos lugares el problema continúa pendiente y son siempre los grupos tradicionalmente marginados los que sufren en primer lugar por estas limitaciones a la participación política.

La ausencia de inscripción electoral: entre el peso del pasado y las novedades del desencanto

La documentación en todos sus aspectos suele constituir el requisito ineludible para figurar en el padrón electoral. Por lo tanto una inscripción electoral auténticamente universal no puede encararse para una población que no se encuentra completamente documentada. Ya se señaló la importancia de los factores estructurales de la marginación social y política en este campo: cualquiera sea la voluntad de los ciudadanos, si ellos no tienen los documentos indispensables, terminan excluidos de la política institucional y del campo electoral.

Estas barreras afectan aún a los ciudadanos de las áreas rurales. En cambio, debe señalarse la notable evolución de la participación política de las mujeres en los últimos años, en una trayectoria que recuerda el camino europeo y se liga con el significativo aumento de oportunidades de toda naturaleza para las mujeres. De ser minoritarias en las listas electorales, con la notable excepción de Guatemala, donde aún sólo llegan a

²⁸ Cf. Weber, Max, *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1964, págs. 174-178.

45.8% del padrón, en la gran mayoría de los países las mujeres invirtieron las cifras, lo que se adecua mejor a la realidad demográfica²⁹. Este cambio se da sobre todo en las capitales y las principales ciudades, donde crecen las oportunidades socioeconómicas, educativas, culturales y políticas para las mujeres, en tanto que en las zonas rurales, donde persisten pautas de comportamiento más tradicionales, se constatan todavía rezagos. Costa Rica ofrece un ejemplo entre varios, con San José como el área con mayor proporción de mujeres registradas mientras que las áreas rurales menos desarrolladas figuran en la situación opuesta³⁰. El dato concierne la inscripción electoral, a veces también, y de manera cada vez más frecuente, la asistencia a las urnas (como se desprende del ejemplo chileno retratado en el Cuadro 1), pero aún no se extiende a los puestos de dirección partidarios ni a los cargos electivos, donde la tendencia va en el mismo sentido pero a un ritmo mucho más lento y con la ayuda de cuotas.

Cuadro 1. Porcentaje de participación en la elección presidencial de Chile 2005, según sexo

Elección presidencial	Primera vuelta	Segunda vuelta
Participación masculina	86%	83,2%
Participación femenina	89,1%	85,9%
Participación general	87,6%	84,6%

Sin embargo, en años recientes, ha aparecido otro fenómeno: la no inscripción en las listas electorales de ciudadanos que a pesar de contar con la documentación e incluso de encontrarse en una situación socioeconómica relativamente favorable, se muestran indiferentes ante la participación electoral y quizá ante la participación política. Ciertamente la distancia con el juego

²⁹ Cf. Llanos, Beatriz, y Kristen Sample, *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? (participación política de la mujer en América Latina)*. IDEA, Lima, 2008, pág. 15.

³⁰ Tribunal Supremo de Elecciones, *Boletín estadístico*, no. 272, diciembre de 2009, págs. 17-21.

institucional no es en sí misma novedosa y antes pudo provenir incluso de grupos altamente politizados (anarquistas, trotskistas) pero ahora se extienden a categorías que no se reconocen en los combates partidarios, se muestran desencantados con los frutos de la democracia, dudan de los líderes políticos. Uno de los casos más emblemáticos de esta tendencia se produce en Chile, donde en proporciones importantes los jóvenes no se inscriben. El caso es conceptualmente distinto del anterior pero marca una auto-exclusión que quizá sea el nuevo rostro de la exclusión política en América Latina, o quizá de la indiferencia política.

La participación electoral

La participación electoral y política es uno de los temas más abordados y en apariencia uno de los mejor conocidos, claro sólo después de dejar de lado las complicaciones que plantea medirla con respecto a la población en edad de votar o a veces apenas con respecto a las listas de inscritos, que pueden acarrear importantes diferencias con respecto al total de ciudadanos que podrían ejercer el voto o por el contrario, serios problemas de actualización por deficientes problemas de depuración de fallecidos o emigrantes. En ella se juega uno de los temas centrales de la democracia, de su grado de inclusión, de sus niveles y formas de exclusión o de participación.

En todo caso, la tendencia plantea algunas inquietudes en América Latina: la participación electoral muestra una línea descendente y el intenso maratón electoral del ciclo 2005-2006 estableció el punto más bajo desde el retorno a la democracia, ligeramente por debajo de 60%, cuando bordeó 75% en el período 1988-1991³¹.

Entre las razones que se pueden avanzar para dar cuenta de este declive corresponde mencionar la multiplicación de procesos electorales. En los años 80 la mayoría de los procesos electorales eran presidenciales, por lo tanto, generaban una expectativa marcada y porcentajes muy altos de asistencia

³¹ Cf. CAPEL, *Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas*. IIDH/CAPEL, San José, 2007, pág. 33.

electoral. A partir de la década siguiente, las reformas políticas aumentaron las consultas: municipales, gobernaciones, parlamentarias, revocatorias de mandato, referendos, se volvieron moneda corriente. Si bien esa extensión se juzgó como una profundización de la democracia, ella no siempre suscitó el mismo entusiasmo de parte de los electores o incluso de los mismos partidos. Por lo tanto, esos niveles superiores de abstención disminuyeron el promedio general de participación. Los comicios presidenciales aún conservan tasas de asistencia muy por encima del promedio citado para el “maratón electoral” de 2006: en las elecciones presidenciales del período 2004-2006, se superó el 80% de participación en Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Uruguay³².

Si bien esa explicación es correcta, no puede desconocerse que en muchos países, aún sólo considerando los comicios presidenciales, la participación en la elección presidencial o general no logra mantener los elevados parámetros de inicio. Sirve de ejemplo el cuadro que sigue, referido a las elecciones de Costa Rica.

Cuadro 2. Porcentaje de participación en las elecciones presidenciales (primera vuelta) de Costa Rica, 1994-2010

Año	1994	1998	2002	2006	2010
Presidencial	81%	70%	68%	65%	68%

Por lo tanto, se requieren otras razones para explicar el descenso. Entre ellas destacan el desencanto ciudadano con la política, los partidos e incluso en varios países, con la misma democracia. Muchas de las esperanzas que acompañaron el retorno a la democracia no se cumplieron: el mercado laboral tiene características precarias, la pobreza retrocedió pero de manera limitada, las desigualdades perduraron (para una vista

³² En las elecciones presidenciales del período 2004-2006 se superó el 80% de participación en Bolivia, Chile, Perú, Uruguay. Datos citados en IDEA, *Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout from Around the World*. IDEA, Estocolmo, 2006.

más completa del tema y sus implicaciones políticas, ver el módulo sobre la democracia). Asimismo, en varios países hay un escepticismo con el poder transformador del voto: muchos sectores no creen que las elecciones logren cambios importantes en los rasgos generales del país o en sus propias condiciones de vida, lo que los conduce a una actitud de retraimiento e indiferencia. También, a la par que el final de las guerras civiles y de las acciones guerrilleras en América Latina –con la excepción de Colombia– generan un clima pacífico, favorable para la participación, se instala otro tipo de violencia, igualmente crítica para la participación política (ver abajo).

Sí conviene matizar ese tablero mencionando que los comicios presidenciales aún conservan tasas de asistencia muy por encima de ese promedio, en ciertos países hasta la consulta central pierde atractivo, como en Costa Rica donde la abstención aumentó sostenidamente desde finales de la década de 1990. El análisis de esta participación electoral y de su reverso, la abstención, obliga a distinguir factores sociológicos, políticos y dentro de estos, con personalidad propia, los vinculados a la violencia, además de las cuestiones de logística.

En el nivel de generalidad en el cual se desarrollan estas consideraciones, en América Latina se corrobora que la participación política crece con el nivel de integración en la sociedad: a mayores diplomas, mejor inserción laboral, más vínculos con las organizaciones sociales, más acceso a los medios de comunicación o interés más pronunciado por la política, mayores posibilidades de acudir a votar. En otros términos, son los sectores habitualmente marginados de la política los que menos irán a sufragar y esto a inscripción idéntica – lo que no constituye, como se mencionó, un punto de partido idéntico. Por lo tanto, no sorprende por ejemplo que sean las provincias norteñas de Argentina, las menos desarrolladas, en especial en sus zonas rurales, las que anoten las tasas mayores

de abstención³³. La situación de las mujeres representa, como se indicó, la principal excepción a esta tendencia estructural. Aunque no se trata de una particularidad latinoamericana, la igualdad del voto representa más un ideal que la realidad cotidiana de la democracia.

Sin que se asimile a esta abstención de características sociológicas pero con vínculos cercanos, se encuentra el voto blanco. Sin duda, el voto blanco o nulo puede indicar un alto grado de politización en los márgenes del sistema partidario, por ejemplo entre los militantes de la izquierda radical, o a veces un movimiento promovido por sectores muy integrados pero insatisfechos con el régimen político, como sucedió con el “voto bronce” en Argentina a principios del siglo XXI, el llamado al voto blanco en la presidencial de 2001 peruana realizado por conocidos intelectuales o el sufragio nulo en las legislativas mexicanas de 2009. Sin embargo, en regiones rurales que figuran entre las más pobres de América Latina, hay un elevado índice de sufragios blancos que sugieren una participación con tan escasos elementos informativos o con tan mínimo seguimiento de la campaña, que disminuyen el valor del voto como acto profundamente personal en la definición del destino colectivo. Allí destaca el porcentaje de votos blancos próximo al tercio en las circunscripciones especiales de afrodescendientes en Colombia, aspecto estudiado por Fernando Giraldo³⁴.

La participación electoral también constituye una variable dependiente del contexto político. Se indicó que las elecciones presidenciales conservan su atracción, marcan los puntos altos de participación y en cualquier perspectiva internacional comparada, figurarían en la parte alta del tablero. El descenso de la participación se vincula menos a la pérdida de atractivo

³³ Basset, Yann, “La extraña victoria de Néstor Kirchner”, en: Romero Ballivián, Salvador (comp.), *Atlas electoral latinoamericano*. Corte Nacional Electoral, La Paz, 2007, pág. 22.

³⁴ Cf. Ver en esta edición, Giraldo, Fernando “Desafíos derivados de la diversidad étnica para la participación política. El caso de los afrodescendientes en Colombia”.

de estos comicios, percibidos como el momento clave de la política nacional, que a la multiplicación de procesos electorales, juzgados menos relevantes. Por el contrario, como los estudios electorales confirmaron con abundante evidencia empírica, las elecciones intermedias movilizan poco: la participación decae en escrutinios legislativos (algo más de un décimo para la elección de senadores en Haití en 2009) como se observa en el Cuadro 3; en la elección de autoridades locales o regionales; en referendos poco llamativos para el electorado (mínima participación en el referéndum sobre los acuerdos de paz en Guatemala). Si la apertura del abanico de elecciones representa según sus promotores, una profundización de la democracia, también las banaliza y paradójicamente las reserva a los grupos más politizados o con intereses directamente en juego en esas consultas.

Cuadro 3. Porcentaje de participación
en las elecciones presidenciales y parlamentarias
de República Dominicana 1998-2010

Elección	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Presidencial	76,6%	---	76,1%	---	72,8%	---
Parlamentaria	---	53%	---	51,1%	---	56,5%

Una mención aparte corresponde al efecto de la violencia, que es hoy una de las principales limitantes para el acceso universal a la participación política y electoral. Allá donde ella impera se contraen todas las formas de participación: la gente teme comprometerse con un partido, afiliarse a un sindicato, colaborar con una asociación, expresar abiertamente sus opciones, pues en las represalias se puede perder la vida, sin olvidar los éxodos masivos de población, obligada a sobrevivir en condiciones precarias dentro o fuera del país pero a menudo alejada de la participación política. La violencia política suele atacar en primer lugar el mundo electoral, como probó el estremo de Sendero Luminoso en 1980 destruyendo ánforas en la sierra peruana. En los casos extremos, no existen condiciones mínimas para organizar la elección en algunas regiones o nadie

compite contra los candidatos designados por quienes controlan militarmente las zonas: en Colombia, el primer escenario se produjo en los territorios de actividad guerrillera, el segundo en los dominados por los grupos paramilitares. Situaciones como esas retroceden en América Latina y el contraste con los años 80 es elocuente: las guerras civiles han terminado y apenas quedan países golpeados por la acción guerrillera en gran escala. Queda por averiguar con detalle las secuelas de mediano o largo plazo de esta violencia sobre la participación política una vez que ella desaparece. Algunos indicios sugieren que la desestructuración del tejido es tan profundo que la participación queda durablemente mermada: aún a principios del siglo XXI las provincias menos participativas del Perú correspondían a la sierra y a la selva de la zona sur oriental, las más golpeadas por la violencia de las décadas previas³⁵.

En cambio, se afianza otro tipo de violencia, igualmente disuasoria para la participación política en todas sus facetas. La mención principal corresponde al narcotráfico, que restringe la competitividad y el pluralismo de la vida política en municipios periféricos de Guatemala o disminuye la participación electoral en los estados mexicanos donde tiene sus principales bases. La imposibilidad del Estado para imponer su autoridad y la de la ley restringe la inclusión política en democracia de sectores más o menos amplios de la población. Por último, aunque las jornadas electorales tienden a ser cada vez más pacíficas y las muertes son excepcionales, hay también una violencia específicamente ligada a las contiendas electorales que azota en ciertas regiones, manteniendo a los votantes alejados de los centros de votación o, en los casos peores, obligando a suspender los comicios como en las elecciones senatoriales del departamento del Centro en Haití en 2009.

Los aspectos considerados hasta el momento pertenecen a un nivel en el cual los organismos electorales poco o nada pueden

³⁵ Vargas León, Carlos, “El retorno de los partidos a la democracia: las elecciones peruanas del 2001”, en: *JCAS Occasional Paper*, no. 24. The Japan Center for Area Studies, Osaka, 2005, pág. 28.

hacer para mejorar la participación. Hay otros campos en los cuales sus decisiones administrativas o jurisdiccionales favorecen o perjudican la participación. La distribución de las mesas electorales parece una variable menor, no lo es. En varios países, en particular centroamericanos, se centralizaron los recintos electorales, ya sea para eludir los riesgos de violencia o para permitir un mejor control a los partidos y al mismo organismo electoral. Si esas medidas se justificaban en tiempos violentos o en la fase inicial de la democracia, hoy encuentran menos argumentos para sostenerse. El impacto de la descentralización es notorio, como muestra el caso salvadoreño de 2009, donde las provincias en las cuales se usó un voto residencial tuvieron sistemáticamente porcentajes de participación superiores al promedio. El acercamiento de las mesas al elector debiera constituir un principio de base en todos los países. Por otro lado, el diseño de la papeleta –ligado o no a los sistemas electorales empleados– puede contribuir a un ejercicio efectivo de la decisión o por el contrario entorpecerlo: cuando en 2006, en la circunscripción especial indígena para el Senado de Colombia, los votos blancos superaron 50%, las organizaciones indígenas responsabilizaron inmediatamente a las dificultades técnicas que presentaba el tarjetón³⁶. Más allá de la pertinencia del argumento en el caso concreto, papeletas complejas juegan en contra de los electores con menos familiaridad con las lides políticas.

Hasta aquí se puso el énfasis en los problemas que limitan la participación y la inclusión social y política. El análisis quedaría incompleto si no se mencionan, así sea de manera sumaria, cómo la ruta hacia la participación queda distorsionada cuando ésta se da en condiciones clientelistas o poco respetuosas de las decisiones individuales. El clientelismo es uno de los males que han aquejado de manera tradicional a la política latinoamericana, pero este fenómeno, que parecía en retroceso, rebrota en ciertas regiones al amparo de la degradación de las condiciones de

³⁶ Moreno, María Camila, “La participación política de los pueblos indígenas en Colombia: desafíos y dilemas de la interculturalidad”, en: IIDH, *Estudios sobre la participación política indígena*. IIDH, San José, 2007, pág. 53.

vida de clases populares o de sectores medios en condiciones de precarización. Un caso emblemático de esta nueva tendencia se produce en Argentina con la aparición de los “punteros”, que demuestran una fuerte capacidad de movilización de núcleos electorales o en los muy altos niveles de afiliación partidaria en las provincias a la vez más pobres y menos participativas³⁷. Distinta es la situación de la “participación extrema” que se extendió en zonas del altiplano boliviano en los referendos de 2008-2009³⁸: votaciones que bordean la unanimidad con niveles de participación cercanas al 100% e indicios consistentes del retroceso del voto libre, individual y secreto, recuerdan que la participación fortalece la democracia siempre y cuando ella permita la libre expresión de las preferencias individuales sin la coerción de ningún tipo de autoridad.

A modo de cierre: breves consideraciones sobre la cultura de la participación

La participación política es por supuesto un concepto muy amplio, con sentidos también muy variables, a veces contrapuestos, algunos de los cuales pueden considerarse favorables para el asentamiento democrático y otros más problemáticos³⁹. En varias regiones de América Latina algunas subculturas políticas otorgan una legitimidad igual a la participación en la calle que en las urnas⁴⁰, aceptan que la primera se imponga a la segunda, o apelan a la movilización

³⁷ Agradezco a Nora Rascioni por llamar mi atención sobre este punto y facilitarme los datos de confirmación.

³⁸ Presidencia del Senado, *Elecciones limpias, exigencia ciudadana*. Presidencia del Senado, La Paz, 2009, págs. 11-20.

³⁹ Los puntos que se señalan a continuación no ingresan en el debate planteado por algunas corrientes en la década del 70 sobre si un elevado nivel de participación resulta contraproducente para la estabilidad de la democracia, una proposición general cuya corrección no suele demostrarse. Cf. Macpherson, C.B., *La democracia liberal y su época*. Alianza, Madrid, 1997, págs. 115-116.

⁴⁰ Se retoma las categorías de análisis de Guy Hermet, *Le peuple contre la démocratie*. Fayard, Paris, 1989, págs. 156-166.

directa en desmedro del juego institucional⁴¹. Así, la sucesión de elecciones no ha impedido que minorías activas y movilizadas depongan presidentes elegidos en comicios limpios y transparentes, con el beneplácito más o menos tácito de la mayoría, ni que algunas consultas o referendos se celebrasen más bajo el manto de la legitimidad que de la legalidad ¡aunque los procesos electorales suelen ser considerados la quintaesencia de la política institucional! Estas culturas políticas pueden coexistir con otras que alientan una intervención en los asuntos públicos bajo rasgos más individualistas, ciudadanos e institucionalizados; además, como se ha comprobado en otras latitudes, un individuo puede alternativamente tomar parte en formas protestatarias de participación, incluso de características ilegales, y concurrir a las urnas.

El objetivo no es profundizar esos aspectos, que quedan simplemente mencionados, sino señalar la evolución paradójica de la cultura de la participación en América Latina en la transición entre los siglos XX y XXI. En efecto, el modelo dominante de la participación es el “republicano”⁴²: altamente exigente pues demanda un ciudadano comprometido, dispuesto siempre a participar e interesado en los asuntos públicos, comenzando por las elecciones, informado, sin duda con un marcado sentimiento de competencia política. De manera generalizada y a pesar de las difíciles condiciones socioeconómicas o culturales, es el enfoque asumido por los organismos electorales pero también por los otros poderes del Estado, los medios, las organizaciones no gubernamentales los organismos de cooperación internacional y las instituciones internacionales vinculadas a asuntos políticos, los partidos, amplias franjas de los intelectuales. Se trata por supuesto, de un ideal elevado que coloca la participación y la abstención como un parámetro central de evaluación de la democracia, como un asunto relevante del debate público y

⁴¹ Krauze, Enrique, “Decálogo del populismo latinoamericano”, en: *Pulso*, 22 de diciembre de 2005, pág. 6.

⁴² Nohlen, Dieter, “La participación electoral como objeto de estudios”, en: *Elecciones*, no. 3. ONPE, Perú, julio de 2004, págs. 149-152.

por lo tanto, como un permanente incentivo para encontrar las mejores fórmulas a fin de aumentar la participación en términos cuantitativos y cualitativos.

Sin embargo, y he aquí la paradoja, la evolución de la legislación latinoamericana apunta al abandono de la obligatoriedad del voto o a su proclamación como un deber pero sin sanciones en caso de abstención, por lo tanto gana terreno la concepción que la participación electoral representa prioritaria o únicamente un derecho. La tendencia se dirige en ese sentido aunque no sea masiva⁴³; ella también ilustra la tensión entre el ideal de la participación, dominante en la cultura política y alentada por las instituciones nacionales o internacionales, y una visión más liberal e individualista que deja en manos del ciudadano la responsabilidad última de asumir su compromiso con la democracia.

Conclusión: los desafíos de la participación democrática

Al término del sucinto recorrido, queda en evidencia que la mirada de largo plazo incita al optimismo. En las últimas tres décadas, la participación política y electoral así como la inclusión política y social, han progresado en América Latina, tanto en las condiciones legales como en las oportunidades prácticas de ejercerlas. Al mismo tiempo, la calidad de la experiencia democrática ha conocido un avance importante. Sin embargo y por supuesto, aún quedan zonas oscuras sobre las cuales se debe trabajar para achicarlas mientras que aparecen nuevas prioridades e inquietudes, ignoradas en la agenda de hace algunas décadas, aunque ellas hubiesen estado presentes (caso evidente es la preocupación por mejorar las condiciones de acceso al voto de las personas discapacitadas). Se trata de la dinámica misma de la democracia: los valores de libertad,

⁴³ Cf. Fernández, Mario, y José Thompson, “El voto obligatorio”, en: Nohlen, Dieter, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 2007, págs. 253-265.

igualdad, participación, pluralismo conservan todas sus promesas y fijan los horizontes hacia los cuales corresponde caminar, pero ellos son, por definición, inalcanzables. Pero el esfuerzo no resulta vano, cada vez que una sociedad se dirige hacia esos ideales mejora en términos prácticos la calidad de vida de sus ciudadanos, amplía las fronteras de la participación, consigue una mejor inclusión de sus miembros.

Los retos varían de país a país: algunos aún deben resolver los problemas básicos ligados a la documentación y registro de su población, otros enfrentan los efectos de la marginación socioeconómica sobre la participación política, unos tienen que lograr que el desencanto con la democracia no socave la legitimidad del régimen alejando de manera durable a ciertas franjas de la sociedad. Para algunos Estados, los desafíos pasan por la combinación que dejan estos problemas.

Sin embargo, es posible encontrar ciertos desafíos comunes en materia de participación e inclusión. Sin ánimo exhaustivo, se pueden mencionar por lo menos cinco, vinculados a los presupuestos de la democracia y por lo tanto a su calidad⁴⁴.

Si la democracia supone la igualdad del voto, corresponde que los esfuerzos apunten no sólo a establecer ese principio en las leyes sino en las prácticas. Si resulta absurdo atribuir a los organismos electorales la inasistencia de los votantes, hay que preguntarse si ellos se movilizan de la mejor manera para alentar la participación, si encuentran las estrategias adecuadas para llegar a los sectores más distantes de la política. También hay que preguntarse por qué los partidos no atraen a los votantes como antes y cómo esa pérdida de lazos con ciertos sectores merma los niveles de integración de la democracia y sesga las políticas públicas, un asunto que es finalmente poco considerado. En efecto, es probable que los gobiernos tiendan a descuidar a los grupos sociales menos participativos. Finalmente hay que

⁴⁴ Cf. Dahl, Robert, *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Taurus, Madrid, 1998.

preguntarse si los otros actores de la sociedad colaboran para facilitar la participación o si por el contrario le ponen trabas.

Si la democracia exige la comprensión ilustrada de los asuntos en discusión, corresponde que los actores la favorezcan de tal manera que quede claro qué está en juego en la elección o en el referendo, cuáles son las implicaciones de la contienda para el futuro del país o de la región, que exista un debate verdadero entre los candidatos o entre las propuestas, vale decir que se hagan explícitas las posiciones sobre el fondo de los problemas. En ausencia de una comprensión ilustrada, se entiende que muchos ciudadanos se abstengan para no decidir de manera casi aleatoria.

Si la democracia implica la participación efectiva en los asuntos públicos, hay que asegurar que los gobiernos mantengan el compromiso primero con los electores y con el programa que propusieron antes que con los poderes fácticos, lo que sin duda representa un aspecto mínimo de una agenda de gobernabilidad democrática⁴⁵. Al mismo tiempo, como hoy esos asuntos pasan en gran medida por la administración de los partidos, se necesita por un lado que estas organizaciones se adecúen a pautas mínimas de un ejercicio transparente y democrático, de cara a sus militantes y hacia la sociedad. Los retos en este campo parecen grandes pero conviene recordar la ruta recorrida desde el retorno a la democracia, cuando las leyes que regulaban la vida partidaria casi no existían en América Latina. Por otro lado, se tiene que buscar que las contiendas electorales se cumplan con la mayor equidad posible entre los partidos, en el acceso a los medios y en la disposición de recursos. Por eso no deja de ser inquietante, como señal, la eliminación del financiamiento estatal en algunos países andinos, aunque en términos generales la evolución es más bien alentadora.

Por último, si la democracia es el régimen de la libertad, la igualdad y la participación, se requiere su avance concertado.

⁴⁵ Cf. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Una brújula para la democracia*. Siglo XXI, Buenos Aires, 2008, págs. 49-52.

En una concepción democrática, la participación se convierte en una palabra desprovista de sentido si ella se da al margen de la igualdad, quedando reservada a una fracción que, por la indiferencia del resto o por la progresiva exclusión de grupos de la población, termina decidiendo por todos. Pero tampoco realiza su potencial si se manifiesta en contextos en los cuales la libertad personal se encuentra coartada y es el comodín del autoritarismo para dotarse de una fachada democrática. El desafío, siempre renovado, es lograr que la participación se dé en el marco de la libertad y la igualdad ciudadanas.