

# REVISTA IIDH

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

**Presentación** .....9

## **PARTICIPACIÓN POLÍTICA. ASPECTOS GENERALES**

Participación política y derechos humanos .....15  
*José Enrique Molina Vega*  
*Carmen Pérez Baralt*

Participación, democracia y derechos humanos.  
Un enfoque a partir de los dilemas de  
América Latina .....79  
*José Thompson*

Participación política en la democracia actual:  
crisis de los paradigmas modernos y búsqueda  
de alternativas .....105  
*Adriana Murillo Ruin*

La participación política frente a los sistemas  
de justicia: de lo constitucional a lo electoral .....149  
*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 todos .....165  
*Liliana Giorgis*

A concretização-efetividade dos direitos sociais,  
economicos e culturais como elemento constitutivo  
fundamental para a cidadania no Brasil .....211  
*Milena Petters Melo*

Para empezar el siglo XXI.  
Un diagnóstico sobre la participación política de la  
sociedad civil en México .....243  
*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 Colombia .....279  
*Fredy Preciado*

Derecho Internacional Humanitario:  
¿teoría o realidad? Algunos resultados regionales del  
ejercicio de la diplomacia humanitaria .....329  
*Tathiana Flores Acuña*

El monopolio de los partidos políticos y los  
derechos de los pueblos indígenas de Bolivia .....351  
*José Antonio Álvarez Melgar*

El sistema axiológico de la CEDAW como  
parámetro de control constitucional en la  
formulación e implementación de  
leyes y políticas públicas .....417  
*Guiselle Molina Subirós*

Análisis de la participación política  
de lesbianas y gays en Paraguay .....483  
*Rosa María Posa*

**PARTIDOS POLÍTICOS, FINANCIAMIENTO Y  
VERIFICACIÓN ELECTORAL**

Dinero y política: la cuadratura del círculo de la  
democracia en América Latina . . . . .521

*Jorge Mario García Laguardia*

Observación electoral, balance y perspectivas . . . . .551

*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 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 todos

*Liliana Giorgis\**

*...de la misma manera que existen ciertos derechos civiles y políticos que no pueden verse sometidos a restricciones en casos de emergencia -generalmente de carácter político-, debería asegurarse un núcleo intangible de derechos y garantías en el campo económico, social y cultural, que no esté sujeto a excepciones a causa de emergencias de carácter económico, programas de ajuste y otras contingencias similares.*

*Ligia Bolívar<sup>1</sup>*

La falta de promoción y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales tiene una manifiesta reper-

---

\* Presidenta de la Fundación CENEDH [Centro de Estudios sobre Derechos Humanos, desde 1998 hasta la fecha]. Investigadora del CONICET [Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas]. Profesora de la Cátedra de Derechos Humanos en la Facultad de Derecho de la Universidad Marcelino Champagnat. Mendoza, Argentina.

<sup>1</sup> Bolívar, Ligia, “Derechos económicos, sociales y culturales: derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes. Una visión desde la (in)experiencia de América Latina”, En: IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos). *Estudios Básicos de Derechos Humanos. TomoV*, IIDH, San José, 1996, p. 113.

cusión en el aumento de los índices de pobreza que se dejan sentir en gran parte de las sociedades del mundo. Las raíces de tal aumento pueden atribuirse a una distribución de la riqueza que está lejos de ser equitativa y que, además, evidencia una brecha cada vez mayor entre ricos y pobres.

La problemática de la pobreza revela condiciones de vida determinadas por la carencia en la satisfacción de las necesidades básicas de subsistencia. Esas condiciones de vida aluden a lo que significa la situación de millones de seres humanos que en el mundo de hoy carecen de los alimentos básicos para la subsistencia, de vivienda, de educación, de trabajo y de todos los otros bienes materiales y culturales producidos. Esta problemática nos interesa principalmente en dos sentidos. El primero, referido a las consecuencias de marginación y exclusión social que puede llegar a repercutir sobre la vida de sujetos, individuales y colectivos. El segundo, por su injerencia sobre la participación de estos sujetos en la organización de la vida política de las sociedades a las que pertenecen. En razón de sendas cuestiones nos interesa también el papel que juega el Estado para palear este flagelo de la pobreza.

Aunque el tema no es nuevo, resulta ser prioritario en nuestros días por el vertiginoso aumento de la pobreza y, más aún, por la globalización de un modelo económico que condena a grandes masas de seres humanos a la situación de una pobreza estructural y, como se ha visto en los últimos tiempos, está condicionando a otros sujetos a un deterioro de sus ingresos y de los beneficios de la cobertura social de sus necesidades generando así un aumento de los llamados nuevos pobres.

Para Rubén Lo Vuolo “la pobreza, en realidad, es una de las tantas expresiones de un problema más complejo: los modos de inserción social de personas y las formas en que se mantiene la

cohesión en sociedades profundamente desiguales. Las personas pueden desarrollar sus capacidades en sociedades sólo cuando tienen garantizadas ciertas condiciones básicas de existencia autónoma y no cuando dependen de la errática voluntad asistencial”<sup>2</sup>.

En líneas generales podemos afirmar que la pobreza impone un estado de privación que afecta las condiciones de una vida digna de todos aquellos que por sus carencias pueden ser considerados como pobres. La mayoría de los pobres sufren los problemas de la marginación social y en los casos más extremos la exclusión social. Estos problemas influyen negativamente sobre las políticas de socialización de los ciudadanos y provoca una ruptura de los lazos sociales que afectan la convivencia y las necesidades de participación política que establecen los vínculos entre la sociedad civil y el Estado.

Como afirma Robert Castel, “la crisis de la sociedad salarial, que ha caracterizado el presente siglo, ha llevado al surgimiento e intensificación de nuevas formas de vulnerabilidad y desigualdad social. Esta crisis, enraizada en los problemas del empleo, constituye tal vez unos de los aspectos más complejos que deberá enfrentar el mundo”. Este autor también afirma que “marginalidad, exclusión y vulnerabilidad son términos comúnmente utilizados para describir y analizar situaciones emergentes”. Y aclara que si bien estos términos constituyen conceptos entrelazados, indican situaciones distintas<sup>3</sup>.

Para enfocar la perspectiva de análisis de nuestra investigación nos apoyamos en la distinción que este autor

---

<sup>2</sup> Lo Vuolo, Rubén, *La pobreza ... de la política contra la pobreza*, Miño y Dávila Editores, Madrid, 1999; p. 13.

<sup>3</sup> Castel, Robert, “La lógica de la exclusión”, en: *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (eds.), Santillana, Bogotá, Colombia, 1998, p. 121-160.

hace de tales conceptos. Para Castel la marginalidad social es particularmente difícil de circunscribir. Según su afirmación margen es frontera. Pero, como él se pregunta “¿cuáles son las fronteras de grupos con identidad incierta, ubicados en las orillas del cuerpo social sin pertenecer plenamente a él, pero sin estar tampoco completamente separados puesto que circulan en sus intersticios?”. Por eso el autor sostiene que no se puede comprender el campo de la marginalidad sin tener en cuenta la problemática de la integración. En relación con esto Castel afirma que “están integrados los individuos y los grupos inscritos en las redes productoras de la riqueza y el reconocimiento sociales. Estarían excluidos aquéllos que no participan de ninguna manera en esos intercambios regulados”<sup>4</sup>.

Ya en la década de los años 50 del pasado siglo XX, Oscar Lewis, en su libro *Los hijos de Sánchez*, llamaba la atención sobre “lo que significa crecer en un hogar de una sola habitación, en uno de los barrios ubicados en el centro de una gran ciudad latinoamericana que atraviesa por un proceso de cambio social y económico”. Comprender esta problemática de los habitantes pobres de las ciudades no fue por mucho tiempo considerada por las ciencias sociales como un tema prioritario y específico de sus investigaciones. En razón de lo cual el autor señala que

para los que piensan que los pobres no tienen cultura, el concepto de una cultura de la pobreza puede parecer una contradicción. Ello parecería dar a la pobreza una cierta dignidad y una cierta posición... En el uso antropológico el término cultura supone, esencialmente, un patrón de vida que pasa de generación en generación. Al aplicar este concepto de cultura a la comprensión de la pobreza, quiero atraer la atención hacia el hecho de que la pobreza en las naciones

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 122.

modernas no es sólo un estado de privación económica, de desorganización, o de ausencia de algo. Es también algo positivo en el sentido de que tiene una estructura, una disposición razonada y mecanismos de defensa sin los cuales los pobres difícilmente podrían seguir adelante. En resumen es un sistema de vida... La cultura de la pobreza tiene sus modalidades propias y consecuencias distintivas de orden social y psicológico para sus miembros. Es un factor dinámico que afecta la participación en la cultura nacional más amplia y se convierte en una subcultura por sí misma<sup>5</sup>.

La pobreza, o la línea que mide el límite que va desde la pobreza hasta la indigencia, toma como medida la satisfacción o no de las necesidades básicas. Según Alberto Minujin y Gabriel Kessler, “el método de línea de pobreza consiste en establecer si determinado hogar o individuo está por encima o por debajo de una **canasta** básica de bienes y servicios elegidos respetando las pautas culturales de consumo de una sociedad en un momento histórico determinado. Es decir, se define una cantidad mínima o básica de alimentos y de otros bienes y servicios tales como vestimenta, atención de salud, transporte, etc., a los que se asigna un valor monetario, cuya suma da como resultado la línea de pobreza”. Según estos autores y la definición del método de medición de la pobreza citados, “serían pobres aquéllos hogares o personas con ingresos inferiores a ese valor, en la medida en que no pueden cubrir el costo de esa canasta de bienes y servicios con sus ingresos. Se denominan indigentes aquellos cuyos ingresos no alcanzan a cubrir ni siquiera la porción de alimentos”<sup>6</sup>.

Según los datos oficiales del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina) medidos en octubre del

---

<sup>5</sup> Lewis, Oscar, *Los hijos de Sánchez*, Grijalbo, México, 1984, XIV.

<sup>6</sup> Minujin, Alberto y Kessler, Gabriel, *La nueva pobreza en la Argentina*, Planeta, Buenos Aires, 1995, pp. 62-63.

2001, en Argentina la cifra de los pobres en todo el país asciende a 10 millones. De ellos existe un alto porcentaje de individuos y hogares que están por debajo de la línea de pobreza, es decir, seres humanos que no tiene garantizadas las necesidades mínimas de subsistencia, como por ejemplo, alimentación, vivienda, agua potable, electricidad, educación y salud, entre otros. Esto significa que están privado de los derechos económicos, sociales y culturales más elementales como son el derecho a la alimentación, a la salud, a la educación, a la vivienda. Su estado de pobreza no puede ser interpretado según las teorías naturalistas que atribuyen estas condiciones de existencia a un estado de naturaleza descontextualizado de las condiciones de vida que genera la organización de la vida social y política de la cual se derivan las políticas de distribución de los bienes materiales y simbólicos de la cultura. Si relacionamos la situación de la vida cotidiana de los pobres podemos establecer una íntima relación con la falta de ingresos provocada por la exclusión del mercado laboral. Esto los obliga a buscar formas informales para obtener los recursos necesarios de subsistencia. Así los pobres construyen sus propios códigos de convivencia, sus mecanismos de acciones de supervivencia y sus modos de vida en una sociedad que por las políticas de distribución desigual de las riquezas materiales y simbólicas los condena a situaciones de marginación y en los casos más extremos de exclusión social. Estas situaciones tienen matices en cuanto a la problemática de la inserción social.

Desde nuestra perspectiva esta es una problemática histórica, enraizada en los modos de objetivación de la vida, individual y colectiva, estrechamente vinculada con el quehacer cotidiano de cada sociedad y de cada cultura y, muchas veces, determinada por los mecanismos políticos de organización de la vida, entre los cuales cumple un papel de

suma importancia el modelo económico que se priorice en una época y lugar determinados. De ello podemos deducir que la pobreza no es sólo un concepto. Es, primero y principalmente, una realidad concreta y palpable en millones de seres humanos que la sufren en carne y hueso.

Frente a esta realidad cabe preguntarnos qué políticas se pueden implementar para luchar contra el flagelo de la pobreza y si estas políticas tienen en cuenta la necesidad de instrumentar mecanismos de inclusión social que garanticen la positivación de los derechos económicos, sociales y culturales a fin de asegurar el pleno ejercicio de la ciudadanía de todos y cada uno de los seres humanos que forman parte de una sociedad civil determinada.

Robert Castel señala que la condición del marginado difiere totalmente de la del pobre, en cuanto el primero se caracteriza por haber roto los vínculos que lo unía a su comunidad de origen y el segundo, por el contrario vive en un lugar, en su lugar, la mediocridad es su estado. Aunque coincidimos en establecer esta diferencia, también creemos que la pobreza puede derivar en situaciones de marginalidad y exclusión.

Otra perspectiva que despeja la comprensión de estas cuestiones relacionadas con los análisis sobre la marginación y la exclusión social la aporta José Nun en su libro *Marginalidad y exclusión social*. Este autor apunta a situar los fenómenos de la marginalidad y la exclusión dentro del nivel de las relaciones de producción, con especial referencia al caso de los países capitalistas de América Latina. En líneas generales, y apoyándose en textos de Marx, Nun sostiene que “son los medios del empleo y no los medios de subsistencia los que hacen ingresar al trabajador en la categoría de superpoblación. En realidad, es necesario concebir esta fórmula de una manera todavía más general y vincularla a la mediación social que le

permite al individuo ligarse a los medios de su reproducción y a los productos. En una palabra, se trata de las condiciones de producción y de las relaciones del individuo con ellas”<sup>7</sup>.

Como señala José Nun,

cuando se habla de marginalidad, de exclusión social, de desempleo o de subempleo no se está aludiendo a hechos de la naturaleza sino a emergentes de relaciones de poder determinadas. Del carácter y de la lógica de estas últimas depende que la lucha contra la marginación y contra la pobreza quede seria y fuertemente ubicada (o no) en el primer lugar de la agenda y que esté dispuesto (o no) a pagar todos los costos necesarios para que esta lucha sea eficaz. Dicho de otro modo, la existencia de esos fenómenos tiene siempre responsables; y se cuentan entre ellos quienes, por acción u omisión, en la práctica soslayan su urgencia y su importancia y eligen otras prioridades, confiando en que la desocupación y el desempleo se resolverán por arrastre<sup>8</sup>.

Desde esta perspectiva surge como indispensable abordar una reflexión crítica con respecto al papel que juega el Estado en la promoción y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales que repercuten directamente sobre las condiciones de vida de la sociedad civil. Y, para despejar la comprensión conceptual de esta problemática, creemos relevante encarar una reflexión teórica y crítica sobre la formación y el funcionamiento del ordenamiento político que regula las relaciones humanas en una sociedad determinada y maneja la administración de los recursos según diversos criterios de distribución de los mismos. Especialmente nos interesa realizar este análisis en relación con las condiciones que aseguran la praxis de una democracia representativa e inclusiva.

---

<sup>7</sup> Nun, José, *Marginalidad y exclusión*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 255.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 33.

Todo orden político basado en el funcionamiento de un sistema democrático, representativo e inclusivo, está atravesado por una serie de variables que, de suyo, determinan la praxis de los individuos y las instituciones en razón del cumplimiento formal o concreto de sus contenidos más significativos; como son, por ejemplo, la división de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y la respectiva independencia de cada uno de ellos, el respeto a la Constitución, la participación ciudadana en la elección de sus representantes y en el control de los actos del gobierno y sus instituciones, entre otros.

En la trastienda del funcionamiento de este tipo de orden político se juegan las condiciones de vida socio-culturales, económicas e ideo-políticas que revelan los modos como se logran articular las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Los principios reguladores de este sistema deben verse plasmados en las praxis concretas de los ciudadanos y en el ordenamiento de los saberes y de las prácticas que regulan el obrar en una época y lugar determinados. Saberes y prácticas que también regulan los criterios de distribución de la justicia y de los bienes materiales y simbólicos de la cultura.

Para despejar la comprensión de esta problemática resulta necesario tener en cuenta ese conjunto de variables, a las que habíamos aludido. Entre las cuales podemos mencionar como primordiales la interrelación entre la praxis de los sujetos, individuales y colectivos, y la diligencia y eficacia de las instituciones democráticas. Por otra parte, resulta de relevancia comprender el universo discursivo de la época, las ideas, los acontecimientos y, entre otras cosas, si existe o no una relación entre las metas de la sociedad, los objetivos que definen el quehacer institucional del sistema democrático y la agenda política que dispone las prioridades vinculadas con la planificación del ejercicio de la gobernabilidad.

La consideración de estas cuestiones proporciona el marco para abordar la problemática de la participación política que, por ser reconocida como un derecho humano, cuenta, o debería contar, con todos los mecanismos de promoción y garantía que están contemplados tanto en el derecho interno de los Estados, como en los instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos.

Por cierto este es un tema complejo que no pretendemos abordar en su totalidad, pues excedería los propósitos de nuestro trabajo. En su lugar, nos interesa acotar tal problemática en vistas de despejar una de las cuestiones que nos parece centrales. Esta es la de la interdependencia de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Pues, entendemos que dicha interdependencia condiciona de manera decisiva el ejercicio pleno de la ciudadanía, dentro del cual se inscribe la problemática de la participación política. Además, el horizonte de análisis de estas cuestiones nos permite pasar una mirada crítica sobre las formas en que se implementa el sistema democrático y el funcionamiento de sus instituciones.

Lo que desde nuestro punto de vista constituye un verdadero problema dentro de este amplio y complejo panorama temático es el hecho de poder comprender y definir en qué condiciones se puede sostener la promoción de la participación política. Teniendo especialmente en cuenta las situaciones de marginación, desempleo y pobreza que significan, para quienes sufren estos flagelos, nada más y nada menos que una dura realidad de exclusión social. Dentro de esta perspectiva, Carina Perelli y Daniel Zovatto afirman que

la exclusión de gran parte de la población de la economía de mercado y de la posibilidad de tener ingresos regulares y un consumo adecuado, deja a una masa importante de la ciudadanía en una situación crítica. Esta tiene como

consecuencias la desesperanza y conductas sociales desviadas o la resignación que corroe al conjunto del cuerpo social. Algunas minorías tenderán a asumir una posición contestataria ... De esta manera nos encontramos en una situación compleja. Por un lado, se valora a la democracia como posibilidad de ejercer la libertad individual y de hacer respetar los derechos humanos de los habitantes. También porque permite elegir a los gobernantes, lo que en la región se aúna a la apreciación positiva respecto a la forma directa en que se ejerce este derecho. Sin embargo, al mismo tiempo, se critica duramente a los gobiernos por no incidir favorablemente en el mejoramiento de la situación económico y social de la población<sup>9</sup>.

Así pues, la problemática de los derechos económicos, sociales y culturales es, sin duda, uno de los temas prioritarios en los últimos tiempos. Para abordar el campo de realización de estos derechos resulta relevante abrir un horizonte de comprensión que ponga en evidencia las condiciones de vida que fructifican, o no, la satisfacción de las necesidades básicas, materiales y simbólicas. El mundo de las necesidades, la definición de las mismas y los mecanismos de su satisfacción determinan la calidad de vida. De ella depende el desarrollo de la cotidianidad individual o colectiva de los miembros de una comunidad, también las metas que determinan la consecución de una vida digna y, entre otras cosas, los modos de ser, vivir y pensar de los individuos y de los pueblos. En este sentido, el campo de los derechos económicos, sociales y culturales es tan relevante para el progreso de la humanidad como la garantía de los derechos civiles y políticos. Esto, ciertamente, pone de manifiesto la ineludible interdependencia que existe o debería existir entre ambos tipos de derechos. Ello, a su vez, despeja la

---

<sup>9</sup> Perelli, Carina, y Zovatto, Daniel, "Partidos y clase política en América Latina". En: Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, IIDH / CAPEL, San José, Costa Rica, 1995, XVI.

necesidad de abordar el análisis de la problemática relacionada con la calidad de la democracia. Pues, del desarrollo de ésta depende la posibilidad de ordenar el campo de los saberes y las prácticas en pos de un desarrollo sustentable y equitativo y en pos también del primer y principal derecho que encabeza la lista de todos los demás, es decir, el derecho a una vida digna.

En línea con estos planteos podemos afirmar que los procesos de lucha y constitución de los derechos humanos son diseñados por cada época a partir de la definición del propio mundo de las necesidades, de los múltiples y muchas veces antagónicos intereses, del choque de fuerzas que se entretrejen en el entramado social entre, acontecimientos, sujetos, praxis, ideas y discursos. Una lectura de la historia de esta problemática revela que los procesos de emergencia, evolución y constitución del actual Paradigma Universal de los Derechos Humanos ha ido avanzando hacia la construcción de un Sistema Mundial de Justicia a escala planetaria y, en lo regional, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Este proceso pone de manifiesto la voluntad de la Comunidad Internacional que durante el transcurso del siglo XX no ha cesado en el trabajo y la convicción de construir una cultura democrática, una cultura de la paz y una cultura de los derechos humanos. Por cierto los procesos de lucha y constitución de tales derechos no han sido tarea fácil, y tampoco lo es hoy. Pues, quienes se involucran con el trabajo de construcción de este ordenamiento de la vida y de una convivencia pacífica y solidaria pueden dar fe de la irrupción de grandes conflictos ideo-políticos, sociales y culturales. Sin embargo, los procesos de lucha y constitución de los derechos humanos, que de suyo implican un gran compromiso de participación política, durante el transcurso del siglo XX han dejado un legado sobre el que la humanidad no puede volver atrás. En otras palabras, podemos afirmar que el corpus de Declaraciones, Tratados, Pactos y Convenios producidos y

ratificados por gran parte de la Comunidad Internacional es una prueba palmaria de los aportes que sirven como instrumentos de mediación pacífica de los conflictos. Así pues, la lucha en pos de la construcción de una cultura de los derechos humanos, unas veces manifiestas y otras tantas silenciadas, ha irrumpido como una forma muy particular de participación política de quienes bregaron, y bregan hoy, por el respeto al ser humano en su condición de tal y por propiciar una convivencia pacífica entre los individuos y los pueblos.

Abordar el eje temático de la participación política, que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) fijó como prioritario para la realización del XIX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, implica abrir un horizonte de cuestiones profundamente complejas, especialmente si se tiene en cuenta la construcción del binomio Estado de Derecho/democracia. Pues, el análisis de la relación dada entre estos elementos del binomio despeja las posibilidades de realizar una reflexión crítica que tenga en cuenta la problemática de la construcción de una democracia que avance sobre la evolución de un sistema político mucho más desarrollado que el de la democracia electoral. Es decir, un sistema que además de promover y garantizar los derechos civiles y políticos, trabaje en pos de un desarrollo sustentable y de una distribución equitativa de la riqueza. Pues, ello redundaría en beneficio del desarrollo integral de la persona humana y de la construcción de una sociedad que, en la manera de lo posible, ofrezca un escenario en el cual los principales actos de los gobiernos apunten a crear las condiciones necesarias para generar la igualdad en el acceso de las oportunidades, al menos en lo que respecta a las necesidades básicas de educación, salud, trabajo, entre otras.

Dos autores iluminan la importancia de este horizonte de reflexión, haciendo referencia específica a la necesidad de trabajar en pos de la reconstrucción de un Estado social de

derecho. Nos referimos a Luigi Ferrajoli y Jürgen Habermas. Del primero nos interesa transcribir, aunque en extenso, su posición con respecto a la importancia que para el refuerzo de la democracia reviste el sustento de un Estado Social de Derecho. En este sentido, el autor sostiene que representa una crisis

la inadecuación estructural de las formas del Estado de derecho a las funciones del *Welfare State*, agravada por la acentuación de su carácter selectivo y desigual que deriva de la *crisis del Estado social*. Como se sabe –afirma este autor–, esta crisis ha sido con frecuencia asociada a una suerte de contradicción entre el paradigma clásico del Estado de derecho, que consiste en un conjunto de límites y prohibiciones impuestos a los poderes públicos de forma cierta, general y abstracta, para la tutela de los derechos de libertad de los ciudadanos, y el Estado social, que, por el contrario, demanda a los propios poderes la satisfacción de derechos sociales mediante prestaciones positivas, no siempre predeterminables de manera general y abstracta y, por tanto, eminentemente discrecionales, contingentes, sustraídas a los principios de certeza y estricta legalidad y confiadas a la intermediación burocrática y partidista ... la falta de elaboración de un sistema de garantías de los derechos sociales..., por su capacidad de regulación y control, al sistema de las garantías tradicionales predispuestas para la propiedad y la libertad, representan, en efecto, no sólo un factor de ineficiencia de los derechos, sino el terreno más fecundo para la corrupción y el arbitrio<sup>10</sup>.

Por su parte, Jürgen Habermas llama la atención sobre las consecuencias sociales que pueden generarse a raíz de la desregulación de la política social, las secuelas de una tasa

---

<sup>10</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999, p. 16.

elevada de desempleo de larga duración y los efectos provocados por el desmantelamiento del Estado social. Para este autor “estas tendencias se condensan en los fenómenos de una nueva *subclase*”. A propósito de la formación de tal fenómeno señala tres consecuencias que describe de la siguiente manera:

la existencia de una subclase provoca tensiones sociales que se descargan en motines autodestructivos y carentes de toda finalidad y que sólo pueden ser controladas con medios represivos. La construcción de cárceles y la organización de la seguridad interior en general se convierten, pues, en una industria en crecimiento. Además, la desprotección social y la miseria física no pueden ser restringidas localmente... Esto tiene por consecuencia, finalmente, una erosión moral de la sociedad de tal alcance que sin duda tiene que lesionar a cualquier comunidad republicana en su propio núcleo universalista... Siguiendo esta vía se pierde, ciertamente, aquella adquisición propia del Estado nacional consistente en la integración de la población mediante la participación democrática<sup>11</sup>.

Aunque la participación política está en nuestros días consagrada como un derecho humano, programático y operativo, tal como se desprende de los documentos constitucionales de las naciones e internacionales de protección de los Derechos Humanos, tanto en el Sistema Mundial de Justicia, como en el Sistema regional de protección de estos derechos, resulta relevante pensar críticamente en el efectivo ejercicio de este derecho por parte de la ciudadanía. Lo cual significa también desbrozar los términos en que se despliega la relación entre la sociedad civil y el Estado.

---

<sup>11</sup> Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudio de teoría política*, Paidós, Barcelona 1999, pp. 101,102.

Desde este punto de vista, pretendemos abordar con nuestro trabajo un aporte que ilumine la comprensión de las posibilidades que fructifican el ejercicio pleno de la ciudadanía. Para ello, y tal como dijimos al comenzar nuestro trabajo, resulta relevante tener en cuenta una multiplicidad de variables que se entrecruzan para determinar si la sociedad civil encuentra las condiciones necesarias para asumir un compromiso consciente respecto de los alcances de su participación política y qué requisitos estimulan el ejercicio cotidiano de este derecho.

Como punto de partida para la profundización del análisis de estas cuestiones tomamos como referencia la definición que sobre participación política elaboró el Instituto Interamericano de Derechos Humanos a propósito de la realización del XIX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos. La misma sostiene que: “la participación política es 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, influir en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones encomendadas a sus representantes”. Además, el IIDH “reconoce la interdependencia entre derechos humanos y democracia, y sostiene que la Participación Política como derecho efectivo sólo es posible en un sistema democrático representativo, participativo e inclusivo”.

Dentro del marco de esta definición nos interesa poner especial énfasis en el impacto que produce la satisfacción o no de los derechos referidos al campo económico, social y cultural para que podamos afirmar una efectiva participación política de todos, pero más especialmente de los sectores más vulnerables en materia de la satisfacción de las necesidades básicas de subsistencia, material y simbólica. En razón de lo cual nos preguntamos qué sucede con el ejercicio pleno de la

ciudadanía de quienes atraviesan por situaciones de marginación, desempleo y pobreza. Nos preguntamos, también, si se puede disociar la legítima defensa de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos; éstos últimos, reflejados, por ejemplo, a través de los actos electorales que muestran la praxis ejercida por los ciudadanos con la manifestación de su voto o, por el contrario, a través de conductas que reflejan indiferencia o repudio hacia la clase política, cuando no al orden político juzgado en su totalidad. Para lo cual resulta ilustrativo, como primera respuesta a nuestras preguntas, la afirmación de Antônio A. Cançado Trindade cuando sostiene que es necesario “mantenerse consciente de la relevancia perenne con que se revisten los derechos civiles y políticos, formando, juntamente con los derechos económicos, sociales y culturales, un todo armónico e indivisible”. Pues, como el mismo autor sostiene, “la denegación o violación de los derechos económicos, sociales y culturales, materializada, v. g., en la pobreza extrema, afecta a los seres humanos en todas las esferas de su vida (inclusive civil y política) revelando así de modo evidente la interrelación o indivisibilidad de sus derechos. La pobreza extrema constituye, en última instancia, la negación de todos los derechos humanos”. Y, en relación con esto, Cançado Trindade se pregunta “cómo hablar de derecho de libre expresión sin el derecho a la educación; cómo concebir el derecho de ir y venir (libertad de circulación) sin derecho a una vivienda; cómo contemplar el derecho de participación en la vida pública sin el derecho a la alimentación; cómo referirse al derecho a la asistencia judicial sin tener presente, al mismo tiempo, el derecho a la salud, y los ejemplos se multiplican”<sup>12</sup>.

En relación con las afirmaciones de Cançado Trindade y recordando las palabras de Ligia Bolívar que anotamos en el

---

<sup>12</sup> Cançado Trindade, Antônio A., *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el siglo XXI*, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 2001, pp. 93-142.

epígrafe cabe tener presente la fuente doctrinaria desde la cual tales consideraciones encuentran sustento en el corpus de documentos que contienen el reconocimiento filosófico y jurídico de la interdependencia dada entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales. Específicamente y en materia de derechos económicos, sociales y culturales, nos referimos, dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a la Convención Americana de Derechos Humanos y al Protocolo Adicional de dicha Convención, conocido como el Protocolo de San Salvador. Por una parte, y haciendo referencia al desarrollo progresivo dentro del campo de estos derechos, el Art. 26 de la Convención señala que: “los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”<sup>13</sup>. Por otra parte, el Protocolo Adicional, *Considera* que: “la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros”. Sobre la

---

<sup>13</sup> “Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José de Costa Rica”. Adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entró en vigor el 18-7-78. En: *Instrumentos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos*. IIDH, San José de Costa Rica, 1999, pp. 37-71. El art. citado se encuentra en la página 50.

base de lo cual el documento también *Recuerda* que: “con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y a la Convención Americana sobre Derechos humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”. De ambos textos surge el contenido del Art. 1 que dice: “ los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”<sup>14</sup>.

Así pues, el mayor propósito de este Protocolo queda sumariamente resumida en su Preámbulo al afirmar que, “el propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos humanos esenciales del hombre”. En este sentido, también aclara el texto que la referencia a la esencialidad de estos derechos no sólo debe ser atendida por el hecho de ser la persona un ser nacional de determinado Estado, sino que tal condición del ser humano considerado como tal, justifica una protección internacional, complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos.

---

<sup>14</sup> “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales: Protocolo de San Salvador”. Suscrito por la Asamblea General de la OEA, San Salvador, El Salvador, 17 de noviembre de 1988. En: *Ibid.*, pp. 137- 148. Los textos citados se encuentran en las páginas 137-139.

La determinación de prestar garantía a los derechos indicados en el Protocolo de San Salvador se ajusta a la necesidad de dar satisfacción a algunas de las necesidades que convergen en la consecución de una vida digna y plena y que implican la exigencia de programas de acción íntimamente vinculados con los principios de la justicia social; v. g., derecho al trabajo (Art. 6), condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo (Art. 7), derechos sindicales (Art. 8), derecho a la seguridad social (Art. 9), derecho a la salud (Art. 10), derecho a un ambiente sano (Art. 11), derecho a la alimentación (Art. 12), derecho a la educación (Art. 13), derecho a los beneficios de la cultura (Art. 14), derecho de la niñez (Art. 16), protección de los ancianos (Art. 17), protección de los minusválidos (Art. 18). Todos estos derechos, decíamos, por una parte, tienen como meta la realización del ideal del ser humano libre, exento del temor y la miseria, y, por otra parte, remiten de manera precisa y concreta a la prescripción enunciada en el Art. 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 según el cual “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

Dentro de este horizonte doctrinario que se apoya en la interdependencia e indivisibilidad de los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales el Estado, en tanto Estado de derecho y Estado social de derecho, carga con una doble responsabilidad. Por un lado, el Estado encuentra la mayor limitación a su poder ante algunos derechos civiles, como por ejemplo lo son el derecho a la vida y el derecho a la libertad. En este sentido, el Estado debe abstenerse de obstruir los derechos que desde las primeras declaraciones de los derechos del hombre y el ciudadano han sido considerados como inalienables e insustituibles. Por otro lado, ese mismo Estado está conminado a realizar acciones positivas con el fin de proporcionar los medios para que los derechos económicos,

sociales y culturales puedan alcanzar su satisfacción en la medida que las condiciones necesarias así lo permitan. Aunque en comparación con el enriquecimiento de concesiones, doctrinas e instrumentos internacionales que fundan las garantías de los derechos civiles y políticos, podríamos afirmar que la evolución de los derechos económicos, sociales y culturales revela un proceso de consolidación mucho más lento no sólo en sus posibilidades de llevarlos a una praxis efectiva para su protección sino también en cuanto a la polémica de su judiciabilidad. Además, el pronunciamiento a favor de estos derechos cuenta con una tradición mucho más reciente que la de los otros. Esto se deja entrever en la cantidad de instrumentos internacionales que hacen referencia a unos y otros. Por ejemplo en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)* el artículo que con mayor claridad y especificidad refleja la atención a los derechos económicos, sociales y culturales es el artículo 26, que hace explícita referencia a su **progresividad**. Sin embargo, desde el año de la incorporación de este artículo en el documento citado, la comunidad continental ha continuado trabajando y la muestra más significativa es que dentro de los procesos de construcción del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha dado curso desde 1988 a la adopción del *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador"*. En el Preámbulo de este Protocolo se afirma de manera sumaria que "sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos". Esta afirmación conlleva el propósito de asentar sobre bases sólidas el desarrollo de la persona humana y la consecución de una vida digna y plena.

Con el desbrozamiento de estos planteos hemos querido despejar un panorama general con respecto al valor imprescindible que reviste la atención de los derechos económicos, sociales y culturales tanto para complementar la efectiva positivación de los derechos civiles y políticos como para promover las condiciones de vida que signifiquen un verdadero desarrollo de los seres humanos. Condiciones irrenunciables para poder comprender dentro de qué contexto se puede sembrar el ejercicio pleno de la ciudadanía y, dentro de este ejercicio, el compromiso por la participación política de los miembros de una sociedad, organizada a partir de la constitución de un sistema democrático representativo, participativo e inclusivo.

Además, tales consideraciones nos permiten desplazarnos hacia un análisis crítico que desbroce la compleja problemática de la democracia y la de la democratización de ésta, una vez consolidada la formalidad de sus estructuras electorales. La comprensión de estas cuestiones sirve también para despejar una comprensión acerca de las condiciones que favorecen, o no, la participación política y sus implicancias en virtud de los modos cómo se establece la relación entre la sociedad civil y el Estado, poniendo especial énfasis en la descripción de la situación por la que atraviesan muchos de nuestros países al implementar en sus políticas de gobierno un modelo económico que, de suyo, evidencia una profundización de la problemática de la marginación, la exclusión social, el desempleo y el empobrecimiento creciente de grandes sectores sociales.

El desafío que impone la reflexión crítica de tales cuestiones se cierne sobre la comprensión de la responsabilidad que le atañe al Estado en el marco de la organización del sistema político de sus instituciones que, por cierto, deben estar al servicio de la promoción, garantía y el respeto a los derechos humanos y, por otra parte, la cobertura que puede prestar la

comunidad internacional cuando algún Estado muestra graves deficiencias en tales objetivos.

## **El problema y su contexto**

Para graficar el problema que planteamos haciendo referencia a un caso concreto y para circunscribirlo en un contexto determinado, tomamos como ejemplo la situación de la Argentina desde 1983 cuando, junto con la restitución del sistema democrático, se impuso el gobierno de la ley constitucional. Desde entonces y hasta nuestros días la organización política de la República Argentina consiste en un sistema democrático, representativo, en el cual el respeto por los derechos civiles y políticos se encuentra garantizado a partir de la recuperación de la plena vigencia de la Constitución Nacional y de las mismas estructuras del Estado de Derecho y sus instituciones. En este sentido la transición al sistema democrático fue fortaleciendo y afianzando los mecanismos del funcionamiento de la democracia electoral. Pues, desde 1983 hasta nuestros días el orden político tuvo como principal eje de construcción el ejercicio del derecho al voto. Este ejercicio de la ciudadanía se viene cumpliendo de manera clara y transparente, tal como lo demuestra la sucesión de ya cuatro mandatos presidenciales democráticamente elegidos. Por cierto, el optimismo que esto genera, después de tantos años de dictadura militar, permite leer cómo la ciudadanía va pasando de la comprensión del valor que reviste el acto de votar para la consolidación del sistema democrático hacia una comprensión de las posibilidades de atribuir a través de su voto un mensaje que apunta a demostrar la conformidad o disconformidad con el gobierno de turno. Esto demuestra una progresiva construcción de la cultura electoralista, pues, el voto empieza a transformarse en un comportamiento de participación política que va mucho más allá del hecho formal que históricamente lo ha caracterizado.

Ejemplo de ello son las múltiples manifestaciones de alternativas al emitir un voto que expresa un reclamo o una crítica a las políticas vigentes. El 14 de octubre de 2001 se realizaron en la Argentina los comicios para renovar las Cámaras de Diputados y Senadores, nacionales y provinciales. La variada gama de mensajes que se dejaron entrever en las urnas se puede considerar de una riqueza inconmensurable. Votos por candidatos de partidos alternativos al gobierno oficial, o a los partidos con estructuras más poderosas y consolidadas en su historia, votos en blanco, votos impugnados con mensajes subliminales, como la propuesta de poner en las boletas los nombres de próceres o personajes populares de tiras cómicas, como “clemente”, el muñequito que no tiene manos y no puede robar. En fin, toda una variedad de manifestaciones de la visión positiva o negativa que atraviesa el clima social de la población. Pero, más allá de la descripción de tales conductas que, por cierto conllevan la necesidad de un preguntar por los mecanismos de participación política que la ciudadanía va incorporando a sus prácticas para ejercer el control de los actos de gobierno, cabe resaltar que cualquiera de los contenidos y significaciones que implican estos tipos de votos, criticables o no, no deja de lado la participación política del electoralismo, por el sólo hecho de ir a votar. En este sentido, y cuando los índices de votantes son elevados, podríamos afirmar que el funcionamiento de la democracia electoral cumple formalmente sus requisitos. Mas, dentro de este contexto no hay que olvidar que el voto en la Argentina es obligatorio. Por lo tanto habría que evaluar si los índices de asistencia responden a su obligatoriedad o a la voluntad de ejercer este derecho y en este sentido preguntarnos si se trata de una participación política a la cual los ciudadanos le atribuyen un verdadero valor en cuanto a sentirse protagonistas activos y libres de sus posibilidades de construir el consenso dentro de los límites de esta democracia electoralista o si, por el contrario, la emisión del voto es una conducta de cum-

plimiento de un deber que de no ser ejercido puede ser susceptible de sanciones a las que no quieren someterse quienes tienen que responder civilmente a esta obligatoriedad.

Después de las elecciones del 14 de octubre estas cuestiones han dado lugar a importantes debates y, principalmente, a una autocrítica de gran parte de la clase política postulada para los cargos que fueron sometidos a las elecciones de la ciudadanía. Los resultados de lo que se llamó el “voto bronca” generaron un importante impacto sobre la clase política y pusieron en evidencia una problemática mucho más delicada. Esto es la crisis de representatividad que dejó entrever este tipo de voto. Como publica el Diario *Clarín* el día martes 16 de octubre de 2001, en una columna dedicada al análisis de este nuevo fenómeno, “el voto bronca o negativo fue la expresión de insatisfacción de más del 20 por ciento de los que votaron el domingo y llegó a segundo lugar en el país”. Líneas más adelante el artículo indica que “los argentinos han encontrado una vía de reacción ante la falta de respuestas de su clase dirigente dentro del sistema democrático y no fuera de él”. De ello concluye que el voto bronca, fuertemente condicionado por la oposición al esquema de distribución económico y social dominante, “no resulta de una actitud de exclusión, sino más bien inclusivo, porque demanda participación. Aunque cuestionador de su esquema de representación, el voto bronca no parece un voto de rechazo al sistema democrático en la Argentina, sino más bien podría ser emergente de la consolidación del sistema, cuando han pasado dos décadas de su recuperación ... la gente ha demostrado que una actitud de audacia, crítica del sistema político y su orientación económica, no equivale a la desestabilización de la democracia”<sup>15</sup>. Sin embargo, este fenómeno nos permite hacer una lectura crítica con respecto al tema de la representatividad

---

<sup>15</sup> “Voto bronca: quedó segundo y fueron casi cuatro millones”. Diario *Clarín*, martes 16 de octubre de 2001, Buenos Aires, Argentina, p. 3.

de la “clase” política y pensar en la necesidad de hacer un estudio especial acerca de las causas por las cuales esto sucede y pueden provocar una profunda de una crisis de dicha representatividad, atendiendo a las consecuencias que esto puede generar si el fenómeno persiste o se agrava.

En definitiva, podemos afirmar que la construcción de la democracia no es ajena a la promoción y garantía de la interdependencia de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Especialmente si se piensa que una democracia se constituye y consolida de su manera más plena cuando se la puede considerar como representativa, participativa e inclusiva. Pero, para que ello se plasme de esa manera no se puede eludir el análisis de las cuestiones que hemos expuesto. Cuestiones en gran parte relacionadas con la problemática que reviste la imposición de un modelo económico que genera situaciones de marginación, desempleo y, en general, condiciones de exclusión social. En este horizonte también se impone la comprensión de la voluntad política de quienes se postulan como los representantes de los intereses de la ciudadanía o ya cumplen sus funciones en tal sentido y preguntarnos, como lo hace la gente en general y lo demuestra la población habilitada para expresarse a través del voto si quienes tienen a cargo la representatividad del bien común se dedican a la consecución de éste o trabajan para sus propios intereses o para otros intereses como por ejemplo, los impuestos por el ritmo el mercado mundial y financiero globalizado.

En este sentido, podemos afirmar que la transición y consolidación del sistema democrático electoralista, una vez superados los temores de su debilidad, comenzó a poner en evidencia la existencia de otra cara de la realidad. Una cara en la cual se dibuja claramente el desencanto que genera la implementación de políticas públicas de las que directamente se deriva la carencia de políticas sociales que hagan frente a la

problemática de la exclusión social. Problemática generada por un modelo económico cuya implementación viene profundizando cada vez más los índices de desempleo y el empobrecimiento de grandes sectores de la sociedad. Tal como lo indica Liliana De Riz, “entre 1983 y 1989, el radicalismo restauró el imperio de la ley. Con el ascenso del peronismo al gobierno, en 1989, las bases del modelo económico de la posguerra fueron trastocadas. La envergadura de las transformaciones emprendidas por el peronismo tiene una magnitud comparable a las que el mismo partido llevara a cabo en los 40s, sólo que el sentido de los cambios está en las antípodas del modelo estatista, proteccionista y asistencialista surgido en 1946”. A partir de lo cual la autora afirma que “el proceso de reconstrucción del sistema político tiene lugar en un contexto signado por la recesión económica, el desempleo creciente y el malestar social”. De lo cual De Riz concluye que esta situación “alimenta una crisis que puede ser descrita como crisis de confianza en las instituciones de la democracia”<sup>16</sup>.

Ello nos lleva a preguntarnos si para la participación política de una comunidad alcanza la constitución formal de un sistema democrático a partir del cual se pueda afirmar que este sistema es completamente representativo, participativo e inclusivo, y si este sistema promueve el ejercicio pleno de la ciudadanía de todos y cada uno de sus miembros. No cabe duda de que para que esto suceda resulta relevante la promoción y protección de los derechos tanto civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales. La insatisfacción de las necesidades básicas, vinculada con estos últimos derechos, está íntimamente relacionada con la problemática de la exclusión social y ésta, a su vez, con la ruptura de los lazos sociales que cuando están sólidamente imbricados contribuyen a construir

---

<sup>16</sup> De Riz, Liliana, “Las elecciones en Argentina de 1991 a 1995”, en: Rial, Juan y Zovatto G., Daniel, *Urnas y desencanto político. Elecciones y Democracia en América Latina 1992-1996*, IIDH, 1998, San José, Costa Rica, pp. 485, 486.

una convivencia armónica, basada en el respeto mutuo, en la equidad y en el principio de solidaridad.

Las nuevas realidades socio-económicas atraviesan la vida cotidiana de los pueblos e involucran a las instituciones políticas ante las exigencias de respuestas que atiendan tanto a las demandas de la ciudadanía como a los compromisos que la organización de la economía mundial y el mercado financiero imponen a cada uno de los Estados a escala planetaria. El nuevo modelo de la globalización económica especialmente afecta a los países en vías de desarrollo en relación con la problemática de la calidad de vida y con las posibilidades de un desarrollo sustentable y equitativo.

Este doble flanco de demandas se vislumbra con fuertes contradicciones; pues, la atención prestada a una de ellas, generalmente a la duda externa, a las exigencias del FMI, el BM, entre otras, suele, la mayoría de las veces, ir en detrimento de la otra, es decir, de la implementación de políticas sociales que puedan paliar, por ejemplo, el problema del desempleo, el empobrecimiento creciente de grandes sectores sociales, la carencia de presupuestos para la salud, la educación, el trabajo, etc. Junto con la problemática que genera la carencia de tales cuestiones se puede articular el análisis de la marginación y la exclusión social que afectan profundamente la cultura de la participación política.

Frente al teatro conflictivo de esta contradicción nos proponemos hacer un breve análisis que revele la importancia que para la praxis de una ciudadanía plena, inclusiva y participativa, adquiere el hecho de trabajar en la construcción de una democratización de la democracia, una vez garantizada la democracia formal; es decir, volcar los esfuerzos necesarios para reforzar la interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. En otras palabras, podemos afirmar que la democratización de la

democracia significa poner en práctica todos los mecanismos que fructifiquen una participación de la ciudadanía comprometida con el derecho a la intervención política como un derecho humano, el derecho a la información que permite acceder al conocimiento de los actos de gobierno e injerir en los mecanismos de control de los mismos, reconocer y asumir el propio mundo de las necesidades para instrumentar organizadamente las demandas a las que deben responder las políticas sociales que, de suyo, deberían basarse en una distribución equitativa de los bienes materiales y simbólicos de la cultura. Por otra parte, esta perspectiva también apunta a atender las demandas que deberían responder al funcionamiento de una justicia simétrica sustentada sobre los principios de construcción de un derecho justo. En ambos casos lo que está en juego es el principio según el cual aquello que beneficia a unos no puede predominar cuando tal beneficio juega un papel importante en detrimento de otros. Por cierto, esto exige un fuerte grado de concreción que sólo es posible, según nuestro entender, estrechando los vínculos entre la sociedad civil y el Estado. Ello implica un reconocimiento de la necesidad de profundizar tanto los lazos sociales como los lazos institucionales que deberían funcionar juntamente con el horizonte de construcción de una cultura democrática y de los Derechos Humanos, no sólo civiles y políticos sino, también, los económicos, sociales y culturales, además de los más recientes derechos de los pueblos y de las generaciones futuras.

La larga tradición que acompañó a los procesos de lucha y constitución de los derechos civiles y políticos se traduce hoy en la obligación que impone a los Estados su promoción y garantía en las estructuras del Derechos interno. Y, complementariamente, la obligación expresada en los instrumentos internacionales y en el sistema mundial de protección de los Derechos Humanos. Estos dos sistemas subsidiarios de justicia, la del Derechos interno y la del

Sistema Mundial de Justicia cuentan hoy con una aceptación que se ve reflejada en los Estados de Derecho que han incorporado en sus Cartas Magnas el reconocimiento de los Derechos supraestatales que incluyen las Declaraciones Universales, los Tratados, Pactos y Convenios Internacionales relacionados con tales derechos; lo cual significa darle a los mismos rango constitucional tal como sucedió en el caso argentino con la reforma constitucional de 1994. Documentos internacionales entre los que también se encuentran los relacionados con el campo de los derechos económicos, sociales y culturales.

Tales procesos de lucha y constitución de los derechos humanos que atraviesan las posibilidades de consolidación de los derechos tanto civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales, revelan situaciones concretas donde “abrean los sufrimientos, las contradicciones y los callejones sin salida de nuestras sociedades modernas”, tal como lo afirma Antoine Garapón<sup>17</sup>. Estas situaciones concretas que pesan sobre la definición filosófica y jurídica de los derechos, permite también contextualizar esta problemática y comprender el sentido que nutre a los valores que cada época le atribuye a la justicia en virtud de las realidades tanto discursivas como extradiscursivas, partiendo del supuesto que los contenidos del derecho y los principios de la justicia son el resultado de una construcción humana y, como tal, histórica. Desde este punto de vista se puede afirmar, como lo hace Luigi Ferrajoli, que “el derecho contemporáneo no sólo programa sus *formas* de producción a través de normas de procedimiento sobre la formación de leyes y demás disposiciones”. Como dice este autor, “programa además sus *contenidos* sustanciales, vinculándolos normativamente a los principios y a los valores inscritos en sus constituciones, mediante técnicas de garantía

---

<sup>17</sup> Garapón, Antoine, *Juez y Democracia. Una reflexión muy actual*, Flor del Viento Ediciones, España, 1997, p. 2.

cuya elaboración es tarea y responsabilidad de la cultura jurídica”. El punto más importante de la perspectiva de Ferrajoli radica en el hecho de considerar que el papel de la ciencia jurídica no reviste solamente una función descriptiva, sino crítica y proyectiva en relación con su objeto”<sup>18</sup>. La afirmación de que el derecho es producto de una construcción humana permite también pensar que tras ese proceso de construcción se impregnan también espacios de poder. De esto se desprende que tras la lógica interna del derecho y de sus reglas de codificación hay, como dice Pierre Bourdieu, “una confrontación constante entre las normas jurídicas ofrecidas, que se presentan como universales, al menos en su forma, y la demanda social, necesariamente diversa, conflictiva y contradictoria, que está objetivamente inscrita en las prácticas mismas ya sea en estado actual o en estado potencial”<sup>19</sup>. En relación con esta consideración, Bourdieu advierte que es necesario “tener en cuenta el *conjunto de las relaciones objetivas* entre el campo jurídico, ligado a relaciones complejas y que obedece a una lógica relativamente autónoma, y el campo del poder, y, a través de él, con el campo social en su conjunto. Es al interior de este universo de relaciones que se definen los medios, los fines y los efectos específicos que le son asignados a la acción jurídica”<sup>20</sup>.

La restauración del sistema democrático en los países latinoamericanos, especialmente en el caso de Argentina, ha dejado al desnudo otras problemáticas que trascienden la participación de la sociedad civil en el sistema formal de una democracia electoral. En este sentido, cobra suma relevancia abordar una reflexión crítica que permita comprender el modo

---

<sup>18</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías...*, pp. 17-18.

<sup>19</sup> Bourdieu, Pierre, “Elementos para una sociología del campo jurídico”, en: Bourdieu, Pierre y Teubner, Gunter. *La fuerza del Derecho*, Uniades, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 2000, p. 202.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 203.

como en nuestros días la ciudadanía (y la problemática de la participación de la sociedad civil) está o no instalada en las prácticas y en los procesos de construcción de la cultura democrática y la cultura de los Derechos Humanos. El ejercicio de una ciudadanía plena debe incluir la ciudadanía social que está estrechamente relacionada con las condiciones de vida de los seres humanos, orientada a la satisfacción de las necesidades, la recepción de sus demandas por parte de la clase política que representa a la sociedad civil en el marco del respeto por las diferencias y la equidad en las posibilidades de apropiación de los bienes materiales, culturales y simbólicos de la cultura.

En línea con estos planteos Antônio Augusto Cançado Trindade afirma que

el desarrollo humano y la libertad y participación política están estrechamente interrelacionados, pero en este amplio enfoque debe considerarse igualmente la situación de los derechos económicos y sociales. Este tema fue analizado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 y durante su proceso preparatorio. La resultante Declaración y programa de Viena, al señalar la necesidad de fortalecer la trilogía, democracia/desarrollo/derechos humanos, exige la eliminación de la pobreza absoluta y la exclusión social como una alta prioridad. El agravamiento de la pobreza incide directa y negativamente en los derechos humanos, representa un estado de necesidad en que no existe la libertad y que en última instancia constituye una denegación de los derechos humanos en su conjunto<sup>21</sup>.

Esta afirmación nos da pie para pensar que uno de los principales dilemas de nuestro país en la actualidad reside en el

---

<sup>21</sup> Cançado Trindade, Antônio Augusto, "Relaciones entre el desarrollo sustentado y los derechos económicos, sociales y culturales: desarrollos recientes", en: IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos). *Estudios Básicos de Derechos Humanos Tomo II*, IIDH, San José de Costa Rica 1995, p. 26.

problema de la exclusión social que afecta a todos aquellos sectores que viven en condiciones paupérrimas, a los que forman parte de los crecientes índices de desempleo o a aquellos que por múltiples razones van desintegrando su mundo de valores a raíz de las consecuencias que les causa el empobrecimiento de sus condiciones de vida; todos ellos víctimas de las carencias que el sistema político y social debería superar, garantizando los medios para desarrollar una vida digna, el acceso a la salud, la educación, el trabajo. Este es un diagnóstico de todos conocidos y, por cierto, preocupación no sólo de quienes son los primeros afectados por esta situación, sino, también, de muchos políticos, agrupaciones sindicales, miembros de ONGs que no desconocen la conflictividad que genera la emergencia de los reclamos de los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, de aquellos que comienzan a hacer explícitas sus demandas o, en el peor de los casos, la emergencia de quienes encuentran otras vías de subsistencia que ponen en juego la preocupación por la seguridad social, al buscar sus medios de sobrevivencia a través de robos u otros actos delictivos que en los últimos tiempos están cada vez más acompañados de un incremento de la violencia.

La problemática de la violencia y la seguridad resultan ser temas prioritarios en la construcción de una cultura democrática imbricada con la defensa del principio de respeto mutuo y con la protección de los Derechos Humanos, especialmente la promoción de una vida digna y la protección de la integridad física y moral de los seres humanos. En este horizonte destacamos como respuesta alternativa a la situación actual, el trabajo de profundizar lo alcanzado por la praxis de una democracia electoral, ya instalada en nuestra cultura con altos niveles de compromiso, y avanzar hacia una democratización de la democracia que se haga cargo de la necesidad de superar las causas que generan la exclusión social

y la marginación de grandes sectores de la sociedad. Para ello se impone como la principal manera de palear esta situación la de tomar conciencia de la interdependencia que existe entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales; tarea que principalmente le cabe a la clase política y a los funcionarios que tienen a cargo la representación de la ciudadanía y las decisiones y actos de gobierno. Especialmente queremos poner el énfasis en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, puesto que, si bien el carácter de su progresividad es ya un hecho incontrovertible, falta mucho camino para que los Estados comprendan su compromiso de actuar en caso de que estos derechos no cuenten con las acciones necesarias para su satisfacción y aceptar la responsabilidad que requiere la instrumentación de los mecanismos que garanticen su positivación y, por ende, romper el mito de que no es posible pensar a estos derechos como judiciales. Porque si esto no fuera así, caeríamos en una contradicción con la afirmación que citamos en el epígrafe de nuestro trabajo, a la cual adherimos con toda vehemencia y que, repetimos con el objetivo de resaltar que “ni ciertos derechos civiles y políticos pueden verse sometidos a restricciones en casos de emergencia -generalmente de carácter político-, ni puede negarse un núcleo intangible de derechos y garantías en el campo económico, social y cultural, que no esté sujeto a excepciones a causa de emergencias de carácter económico, programas de ajuste y otras contingencias similares”<sup>22</sup>.

En grandes trazos podríamos afirmar que, por una parte, esta problemática se desarrolla en un contexto histórico de alcance mundial impuesto por la globalización económica y el avance de un neoliberalismo salvaje que, como todos sabemos, pone el acento en los movimientos del capital financiero,

---

<sup>22</sup> Bolívar, Ligia, “Derechos económicos, sociales y culturales...”.

genera mayores índices de pobreza y marginación, sobre todo de los sectores más vulnerables, mientras que por otra parte implica la concentración de la riqueza en pocas manos y atiende a los intereses de un mercado para el cual la mayoría de los seres humanos son meros instrumentos. Este movimiento planetario está lejos de tener en cuenta aquella máxima kantiana según la cual el filósofo de Königsberg sostenía que los hombres no tienen precio sino dignidad. Por otro lado, y debido al comportamiento de gran parte de la clase política argentina que, al constituirse como tal, se ha instalado en el imaginario social como un sector independiente del resto de la ciudadanía, con intereses partidarios propios y que poco tiene que ver con su función de representatividad del bien común, se genera una línea divisoria entre el político y el ciudadano.

En este contexto se vislumbra que la preocupación de los gobernantes y sus funcionarios o la misma clase política dominante, al mirar más hacia fuera que hacia dentro, tienden a inclinar sus gestiones haciendo hincapié en la implementación de las políticas económicas inmersas en el mundo de las presiones que ejerce el poder del mercado y el capital financiero nacionales y mundiales. Así pues, el interés por las políticas económicas juega un papel primordial en nuestro país, mientras no sucede lo mismo con las políticas públicas relacionadas con las necesidades y demandas sociales, individuales y colectivas, que bregan por obtener los recursos indispensables para alcanzar las condiciones de una vida digna y plena. En la Argentina estas cuestiones no son ajenas al fenómeno mundial de la globalización o a la creciente ola de un neoliberalismo salvaje que se presenta a escala planetaria como la única solución posible. Sin embargo, la Argentina se debe todavía un serio y crítico debate que permita participar de las reglas de juego que esto plantea como una realidad ya instalada, pero que despeje las condiciones particulares a partir de las cuales se pueda prever una incorporación a este

movimiento mundial sin perder de vista sus propias pautas y posibilidades. Este debate podría enriquecer las posibilidades para que la ya instalada democracia electoral sea también representativa, participativa e inclusiva.

### **Importancia e implicaciones**

La praxis participativa está estrechamente vinculada con la constitución de un Estado de Derecho para el cual la distribución equitativa de la justicia y de los bienes materiales y simbólicos de la cultura es la piedra fundamental de sus acciones. Desde este punto de vista se puede hablar de una mutua imbricación entre la cultura democrática y la cultura de los derechos humanos. A partir de lo cual cabe afirmar que no puede haber verdadera participación política de los ciudadanos cuando el Estado carece del poder político y económico necesario para garantizar los derechos civiles y políticos y para promover políticas públicas que concreten la satisfacción de las necesidades ligadas a la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

El tema de la distribución de la riqueza tiene importantes repercusiones en la problemática del desarrollo humano que, entre otras cosas, depende de la capacidad de infraestructura socio-económica, alfabetismo, salud, inserción en el mercado laboral, vivienda. Teniendo en cuenta el horizonte de satisfacción de tales necesidades se puede sostener que junto con la consecución de una vida digna y plena se presentan mayores posibilidades para que los hombres y mujeres de una comunidad demuestren más interés por una participación política activa y comprometida; pues, para ejercer las libertades políticas se debe ser miembro pleno de la sociedad civil y de la comunidad política.

Cuando la distribución de la riqueza y de la justicia demuestra fuertes contenidos asimétricos y la concentración de

estos bienes no sólo queda en manos de unos pocos poderosos, sino que ello implica mayores índices de pauperización de grandes sectores de la sociedad se produce una ruptura de los lazos sociales enraizada en los mecanismos de inclusión-exclusión social.

Resulta de suma importancia comprender críticamente esta problemática y, junto con tal comprensión, contribuir a un ordenamiento de los saberes y las prácticas políticas que incluya a todos los miembros de la sociedad y genere una cultura de la solidaridad y la participación para que la vida cotidiana se nutra de un pleno ejercicio de la ciudadanía, en una democracia representativa, participativa e inclusiva. Por eso el asunto de la exclusión social es un tema prioritario en este marco, en cuanto de él deriva la ruptura de la trama social, el individualismo y la indiferencia.

Por otra parte, el hecho de que la constitución de una clase política que responde más a sus propios intereses que a los intereses de la comunidad resulta peligroso, pues, genera un descreimiento generalizado que pone en vilo el respeto al Estado y sus instituciones y, peor aún, la falta de confianza en la función mediadora de los gobernantes y funcionarios del Estado que tienen en su poder el uso legítimo de la violencia y las estructuras para implementar una mediación simbólica de los conflictos sociales, políticos, económicos y culturales.

## **Causas**

La problemática de los procesos de inclusión-exclusión social derivados del desempleo y la pauperización de grandes sectores de la sociedad argentina, que repercute en una actitud participativa débil o deficiente, puede medirse a través de distintas variables que se presentan como causa de la falta de un ejercicio pleno de la ciudadanía y del desinterés o falta de

oportunidades para asumir el compromiso de una libre participación política.

Una de esas causas es la difícil situación económica que para el país provoca tanto las exigencias impuestas para el pago de la deuda externa (que suma un monto de 200.000 millones distribuidos entre la deuda pública, provincial y nacional, y la deuda privada. Por cierto esta cifra no es fija, pues está siempre sujeta a incrementos cada vez mayores) como la implementación de un modelo económico con importantes consecuencias sobre situaciones concretas de exclusión social.

En términos estadísticos, y según la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) realizada del 21 de octubre al 10 de noviembre de 2000, en el Gran Mendoza, cuyo total de habitantes es de 846.100, la población total de personas desocupadas es del 10% (35.000 personas) sobre una población económicamente activa de aproximadamente 350.000 personas que tienen dentro de sus expectativas formar parte del mercado laboral o que ya están incluidas en él. De ellos 35.000 son desocupados, entre 35.000 y 45.000 personas están subocupadas (es decir, entre el 12% y el 15%) y 512.600 son inactivos. En total se puede hablar de un 12% o 15% de la población mendocina subempleada, sin contar el desempleo en las zonas rurales donde esta condición se incrementa de manera considerable. En el ámbito nacional, sobre un total de 32.608.867 habitantes, se puede hablar de una proporción mayor ya que existe un 15,4% de desempleo, un 18% de subempleo y, en general, de 5.000.000 de personas con problemas de trabajo, ya sea porque no lo tienen o porque no están registrados oficialmente (trabajo en negro). Dentro de este panorama se puede señalar un 52% de mujeres que trabajan en negro, otro 52% de varones desocupados y un 48% de mujeres desocupadas.

Si seguimos considerando la problemática que planteamos a la luz de las estadísticas realizadas periódicamente por el INDEC, cabe considerar una de sus últimas indicaciones que resultan alarmante, no ya para el sector que ha sufrido la exclusión del mercado laboral o que su permanencia en él es altamente deficitaria. Ahora, las últimas mediciones realizadas, en agosto de 2001 aproximadamente, ponen énfasis en la situación por la que atraviesan los empleados estatales que hasta el momento se podría decir que gozaban de cierta seguridad y estabilidad laboral. En este informe de 2001 el INDEC indica el impacto de la rebaja salarial de estos trabajadores y su relación con la problemática de la recesión. Entre mayo de 1998 y el mismo mes de este año los ingresos de los trabajadores cayeron un 15 por ciento. El 80 por ciento de los trabajadores gana menos que hace tres años. El desempleo rompió el equilibrio del mercado laboral y deprimió los salarios. La precarización y las sucesivas normas de flexibilización que legalizaron ese proceso potenciaron la dinámica de deflación salarial. Los más perjudicados fueron los que menos ganan. El sector con ingresos más bajos perdió una cuarta parte de sus salarios en el último trienio. Ahora el recorte del 13 por ciento para los estatales que ganan más de 500 pesos habilita nuevas rebajas en las remuneraciones que pagan las empresas. En síntesis, sobre 14 millones de trabajadores, el 31,3 por ciento está desocupado o subocupado. Y de los que tienen trabajo, el 40 por ciento está en negro y más de la mitad afirma que teme perder su puesto. En esas condiciones, muy pocos se animan a rechazar una rebaja salarial y renunciar a su empleo. Como consecuencia de esto se ha llegado al punto en que el 10 por ciento más rico de la población tiene ingresos 110 veces superiores al 10 por ciento más pobre. El año pasado la diferencia era de 93 por ciento. Frente a esta situación, no preguntamos que lugar queda para el anhelado principio de distribución equitativa de la riqueza. Junto a lo cual nos preguntamos también por el destino de los

sectores más vulnerables de la sociedad y por el silencio de los agentes encargados de la gestión pública institucional, de los políticos y de los responsables de la gobernabilidad de la democracia. Nos preguntamos, en definitiva, por la problemática de exclusión social que esto genera en grandes sectores de la población que sufren este flagelo o que están en los umbrales de comenzar a sufrirlo. Las consecuencias de esta realidad muestran su cara más trágica en los grandes índices de mortalidad infantil por causas previsibles, el cada vez mayor grado de analfabetismo, el escaso o nulo acceso a los servicios de salud, y la lista se podría extender con una gran cantidad de datos más. El problema es que con la pérdida creciente de estos derechos ¿se puede esperar un ejercicio pleno de la ciudadanía y, dentro de éste, con el compromiso y la voluntad de protagonizar una participación política activa?. Desde nuestro punto de vista y dicho en breve, creemos que no. Y, esta respuesta, termina, pues poniendo en cuestión la realidad de una democracia que se denomina representativa, participativa e inclusiva. Más bien, estas situaciones revelan una fuerte contradicción entre la expresión discursiva de lo que este sistema político significa y la realidad extradiscursiva en la que los principios que le dan sus contenidos y razón de ser de la democracia están lejos de propiciar el bien común y la igualdad de oportunidades para el acceso de los bienes materiales y simbólicos producidos por la cultura. Además, este panorama rompe con el binomio Democracia / desarrollo sustentable y equitativo<sup>23</sup>.

Mas, además de esto, nos interesa señalar y resaltar otra causa que puede influir en la falta de un ejercicio pleno de la ciudadanía y en el desinterés o carencia de oportunidades para asumir el compromiso de una libre participación política. Nos referimos a la conformación de una “clase” política, instalada

---

<sup>23</sup> Información proporcionada por el suplemento *Cash* del Diario *Página/12*, 5 de agosto de 2001. Año 12, N° 590, Buenos Aires, Argentina.

en el imaginario social como tal, es decir, como una elite con intereses propios y disociados de las necesidades y demandas del resto de la sociedad. Además, esta “clase” tiende más a asociarse con las grandes corporaciones económicas y los grandes mercados lo que llevado a límites extremos puede derivar en una dictadura económica. Por otra parte, la evolución del partidismo en la Argentina tiende cada vez más a desdibujar sus diferencias ideológicas y la gente en el momento de elegir a sus gobernantes siente una gran incertidumbre por identificar los matices o diferencias que buscan en las propuestas partidarias. Más grave resulta el hecho de que cuando un elector detecta que la oferta de un partido encuadra más con sus necesidades e intereses y conscientemente emite su voto de acuerdo a ello, luego se encuentra con que los actos de gobierno no son más que una continuidad de otras propuestas negativamente evaluadas, ya sea en las campañas electorales o por la experiencia vivida tras el gobierno del partido que estuvo en el poder y fue rechazado en el acto eleccionario. La reiterada repetición de tales contradicciones muestra una importante retirada de muchos sectores de la sociedad que van dejando de creer en la coherencia y honestidad de la “clase” política y de a poco abandona su campo de participación política no sólo en los aspectos formales sino, también, en las praxis cotidianas. Ello se puede medir en el aumento de votos en blanco, los emitidos con la intencionalidad de que sean impugnados o, directamente, en quienes directamente deciden no votar.

### **Alternativas de superación (actuales o posibles)**

Una de las alternativas que podrían tender a superar la exclusión social y la pobreza, que como ya dijimos, influyen en la poca o nada manifestación de la participación política, sobre todo de los sectores afectados por tales condiciones de vida, es

la de recuperar la independencia económica y fortalecer políticas públicas que apunten a escuchar y concretar la satisfacción de las necesidades relacionadas que los derechos económicos, sociales y culturales. La atención a esta problemática ha sido señalada por las Naciones Unidas en su Informe de junio de 2000 que pone el acento sobre la necesidad del desarrollo humano, cuando, por ejemplo, en el mundo por día mueren 30.000 niños por causas previsibles. En este sentido, solucionar el problema de la calidad de vida es un pilar fundamental para estimular la praxis participativa de los miembros de una comunidad.

Asimismo, resulta relevante reinstalar los circuitos de inserción social a través de la educación, el trabajo, la salud, la justicia, la seguridad.

Con respecto al comportamiento de la **clase** política, de los funcionarios de las instituciones del Estado y de los gobernantes, la sociedad debería ejercer un control permanente a través de manifestaciones públicas que pongan en evidencia su afiliación o su rechazo ante la coherencia o incoherencia de los compromisos asumidos en pos de una representatividad que refleje y de respuestas a los intereses de la comunidad. Para ello, sería importante que las ONG congreguen a la sociedad y encarnen la expresión de sus demandas para que en conjunto puedan ejercer una praxis participativa y sistemática. Esto en la Argentina cuenta con la herencia de una cultura de participación política que resulta relevante destacar. Pues, las ONG tuvieron en nuestro país una importante repercusión pública cuando, después de los años de la dictadura militar y, junto con la apertura democrática, influyeron de manera decisiva en la congregación de grandes sectores de la sociedad que bregaron, y bregan aún hoy, por el esclarecimiento de la flagrante violación de los derechos humanos perpetrados durante los años que estuvo instalada dicha dictadura en nuestro país. Hoy las ONG bien podrían asumir un rol

semejante ante el flagelo de la marginación social y la pobreza que afecta a nuestra sociedad, velando por la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales que sufren de una fuerte ausencia en la agenda política de quienes ejercen el poder político. Pero, puesto que en el universo de las ONG ha aparecido cierto número de Fundaciones que disfrazan actividades ilícitas o son meras extensiones de los partidos políticos, se requiere encontrar en las leyes el modo de prohibir la utilización de las organizaciones voluntarias para estos fines.

Por último, la Constitución Argentina, reformada en 1994, permite una serie de mecanismos que aseguran la expresión directa de la voluntad popular, por ejemplo, la posibilidad de presentar proyectos de ley con las firmas de cierto número de ciudadanos, plebiscitos no vinculantes para la protección frente a acciones judiciales, las acciones de amparo y de hábeas corpus; prevé, además, órganos de control externo del sector público como auditorías y la defensoría del pueblo. Sin embargo, estos instrumentos son poco conocidos por la ciudadanía y escasamente utilizados.

En fin, estas son algunas de las cuestiones que de manera sintética pueden reflejar una de las problemáticas más destacadas que atraviesan la vida cotidiana de la Argentina e influyen de manera decisiva para que la democracia de nuestro país sea a la vez representativa, participativa e inclusiva. La conflictividad de la exclusión social y de la pobreza que hemos señalado es un tema prioritario para poder pensar en serio en el ejercicio de una ciudadanía plena y de una participación política libre, comprometida y activa.

En conclusión, podemos afirmar que la participación ciudadana supone la voluntad de un sujeto que por su creencia en el ordenamiento político del cual forma parte, actúa interviniendo en la construcción del consenso sobre el cual se construyen las políticas públicas y se prevén las políticas

sociales que dan respuesta a las demandas vinculadas a la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas. Un sistema democrático representativo, participativo e inclusivo, edificado sobre las bases de la cultura electoralista y de otros mecanismos de expresión de la opinión pública, la voz de estos sujetos, explícita o implícitamente expresada, es o debería ser uno de los pilares fundamentales de la construcción del consenso y de la determinación de las prioridades de la agenda política que orienta la gobernabilidad.

Además, para que este sujeto que tal sistema político considera como ciudadano, convenga en ser protagonista de una participación política activa requiere contar con ciertas condiciones de vida que le garanticen sus derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. En este sentido, el sistema democrático, representativo, participativo e inclusivo es subsidiario de la legitimación y efectivo funcionamiento de las estructuras institucionales del Estado de Derecho y del Estado Social de Derecho. Pues, estas estructuras tienen a su cargo, por una parte, la limitación a su poder ante el respeto que le impone los derechos civiles y políticos correspondientes a todo ser humano en su condición de tal y, por otra parte, la obligación de promover acciones positivas a favor de un desarrollo sustentable y equitativo que impulse la efectiva positivación de los derechos económicos, sociales y culturales. Desde este punto de vista cabe destacar que además de la responsabilidad que le corresponde al Estado en materia de distribución equitativa de la justicia se le puede agregar la exigencia de bregar en pos de la instauración de un sistema de justicia social estrechamente vinculada con las demandas de necesidades y de los mecanismos de satisfacción de las mismas. Estas necesidades que deberían ser consideradas como un núcleo intangible de derechos, tales como el derecho al trabajo, la educación, la salud, entre otros, se imponen como condición ineludible para que los sujetos de

una sociedad se sientan parte integral de ella y protagonicen las acciones de participación política a través de su voto, del control de los actos de gobernabilidad, de la expresión crítica que señala la existencia de necesidades básicas insatisfechas, etc.

