

MAURICIO MERINO

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA

Mauricio Merino

Instituto Federal Electoral

Consejero Presidente

Dr. Leonardo Valdés Zurita

Consejeros Electorales

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dra. María Macarita Elizondo Gasperín

Mtro. Alfredo Figueroa Fernández

Dr. Sergio García Ramírez

Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre

Dra. María Marván Laborde

Dr. Benito Nacif Hernández

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Contralor General

C. P. Gregorio Guerrero Pozas

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Luis Javier Vaquero Ochoa

Séptima reimpresión, enero de 2013

© Instituto Federal Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, D. F.

ISBN: 968-658-68-5

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

Presentación	7
I. Participación: los contornos de la palabra	9
II. Representación política y participación ciudadana	17
III. Los cauces de la participación ciudadana	29
IV. Participación ciudadana y gobierno	41
V. Los valores de la participación democrática	51
Bibliografía	57
Sobre el autor	59

Presentación

El Instituto Federal Electoral, a través de su Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, publica la colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática con el propósito de contribuir a la comprensión de la democracia como forma de gobierno y estilo de vida. En respuesta a una invitación del Instituto, destacados académicos en materia política y electoral han elaborado estos textos. Su amplio dominio sobre los temas abordados aporta interesantes elementos para el análisis y la discusión del proceso de construcción permanente de la cultura política democrática. Esta colección pretende estimular la consolidación de las prácticas y los ideales democráticos en nuestro país.

En este número de la colección, redactado por Mauricio Merino, se expone de manera a la vez sencilla y profunda la indisoluble relación entre la democracia y la participación ciudadana. Del estudio se deriva que la construcción y consolidación de la primera es una tarea que involucra no sólo a las instituciones gubernamentales y a los partidos, sino también, y de manera destacada, a los ciudadanos, por lo que su participación responsable y voluntaria es una condición imprescindible de los regímenes democráticos.

Mauricio Merino parte del análisis conceptual de la participación y continúa con la evolución histórica de las formas de participación que acompañan a las instituciones políticas hasta el surgimiento de la democracia representativa, el derecho al sufragio y las libertades políticas modernas. Relaciona la participación con otros tres conceptos fundamentales de la teoría política: la representación, la legitimidad y la gobernabilidad. Señala el actual reto planteado a las políticas

y la administración públicas ante la creciente participación ciudadana. Por último, ratifica la relevancia de valores como la responsabilidad, la tolerancia, la solidaridad y la justicia como elementos éticos y políticos para la participación ciudadana en la democracia.

Por la calidad de su contenido y su forma de exposición, este número de la colección seguramente alcanzará el propósito de difundir y afianzar la cultura democrática, compromiso y vocación del Instituto Federal Electoral.

AGUSTÍN RICOY SALDAÑA
Secretario General del Instituto Federal Electoral

I. Participación: los contornos de la palabra

I

Pocos términos se usan con más frecuencia en el lenguaje político cotidiano que el de *participación*. Y quizá ninguno goza de mejor fama. Aludimos constantemente a la participación de la sociedad desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes, pero siempre como una buena forma de incluir nuevas opiniones y perspectivas. Se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida. Es una invocación democrática tan cargada de valores que resulta prácticamente imposible imaginar un mal uso de esa palabra. La participación suele ligarse, por el contrario, con propósitos transparentes—públicos— y casi siempre favorables para quienes están dispuestos a ofrecer

algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos. La participación es, en ese sentido, un término grato.

Sin embargo, también es un término demasiado amplio como para tratar de abarcar todas sus connotaciones posibles en una sola definición. Participar, en principio, significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa “compartir” algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. La participación no existe entre los anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede *ser parte* donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas. De ahí que los diccionarios nos anuncien que sus sinónimos sean coadyuvar, compartir, comulgar. Pero al mismo tiempo, en las sociedades mo-

dernas es imposible dejar de participar: la ausencia total de participación es también, inexorablemente, una forma de compartir las decisiones comunes. Quien cree no participar en absoluto, en realidad está dando un voto de confianza a quienes toman las decisiones: un cheque en blanco para que otros actúen en su nombre.

Ser partícipe de todos los acontecimientos que nos rodean es, sin embargo, imposible. No sólo porque aun la participación más sencilla suele exigir ciertas reglas de comportamiento, si no porque, en el mundo de nuestros días, el entorno que conocemos y con el que establecemos algún tipo de relación tiende a ser cada vez más extenso. No habría tiempo ni recursos suficientes para participar activamente en todos los asuntos que producen nuestro interés. La idea del “ciudadano total”, ése que toma parte en todos y cada uno de los asuntos que atañen a su existencia, no es más que una utopía. En realidad, tan imposible es dejar de participar –porque aun renunciando se participa–, como tratar de hacerlo totalmente. De modo que la verdadera participación, la que se produce como un acto de voluntad individual en favor

de una acción colectiva, descansa en un proceso previo de selección de oportunidades. Y al mismo tiempo, esa decisión de participar con alguien en busca de algo supone además una decisión paralela de abandonar la participación en algún otro espacio de la interminable acción colectiva que envuelve al mundo moderno.

De ahí que el término *participación* esté inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas: los dos ingredientes indispensables para que esa palabra adquiera un sentido concreto, más allá de los valores subjetivos que suelen acompañarla. El medio político, social y económico, en efecto, y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación: el ambiente y el individuo, que forman los anclajes de la vida social. De ahí la enorme complejidad de ese término, que atraviesa tanto por los innumerables motivos que pueden estimular o inhibir la participación ciudadana en circunstancias distintas, como por las razones estrictamente personales –psicológicas o físicas– que empujan a un individuo a la decisión de

participar. ¿Cuántas combinaciones se pueden hacer entre esos dos ingredientes? Es imposible saberlo, pues ni siquiera conocemos con precisión en dónde está la frontera entre los estímulos sociales y las razones estrictamente genéticas que determinan la verdadera conducta humana. No obstante, la participación es siempre, a un tiempo, un acto social, colectivo, y el producto de una decisión personal. Y no podría entenderse, en consecuencia, sin tomar en cuenta esos dos elementos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo la voluntad personal de influir en la sociedad.

II

Hay un difícil equilibrio, pues, entre las razones que animan a la gente a participar y sus posibilidades reales de hacerlo. Pero también entre el ambiente que les rodea y su voluntad de intervenir de manera activa en ciertos asuntos públicos. Si como dice Fernando Savater —un conocido filósofo español— “la política no es más que el conjunto de razones que tienen los individuos para obedecer o para sublevarse”,¹ la

¹ Fernando Savater, *Política para Amador*, Ariel, Madrid, 1992, p. 41.

participación ciudadana se encuentra a medio camino entre esas razones. Y nunca se da en forma pura: así como el “ciudadano total” es una utopía, también es prácticamente imposible la participación idéntica de todos los individuos que forman las sociedades de nuestros días. Aunque el entorno político sea el más estimulante posible, y aunque haya un propósito compartido por la gran mayoría de la sociedad en un momento preciso, habrá siempre quienes encuentren razones más poderosas para abstenerse que para participar. Y aun en medio de la participación puesta en marcha, algunos aportarán más esfuerzo, más tiempo o más recursos que los demás. De modo que a pesar de las buenas credenciales del término, la participación tampoco está a salvo de los defectos humanos: del egoísmo, del cinismo, de la enajenación de los individuos. De aquí el primer dilema que plantea el término: no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran.

Pero además, la participación no puede darse en condiciones de perfecta igualdad: igual esfuerzo de todos, para obtener beneficios —o afrontar castigos— idénticos. No sólo es imposible

que cada individuo participe en todo al mismo tiempo, sino que también lo es que todos los individuos desempeñen exactamente el mismo papel. En cualquier organización, incluso entre las más espontáneas y efímeras, la distribución de papeles es tan inevitable como la tendencia al conflicto. Siempre hay, por lo menos, un liderazgo y algunos que aportan más que otros. De la congruencia de estímulos externos –surgidos del ambiente en el que tiene lugar la organización colectiva–, y de motivos individuales para participar, surge naturalmente la confrontación de opiniones, de necesidades, de intereses o de expectativas individuales frente a las que ofrece un conjunto de seres humanos reunidos. No se puede participar para obtener, siempre, todo lo que cada individuo desea. Lo que quiere decir que los propósitos de la organización colectiva sólo excepcionalmente coinciden a plenitud con los objetivos particulares de los individuos que la conforman: entre las razones que animan a cada persona a participar, y las que produce una organización de seres humanos, hay un puente tendido de pequeñas renuncias individuales. Y de aquí el segundo dilema del término: la participación no puede darse sin una distribu-

ción desigual de aportaciones individuales, ni puede producir, invariablemente, los mismos resultados para quienes deciden “formar parte” de un propósito compartido.

III

A pesar de todo, la idea de la participación suele gozar de mejor fama que la otra palabra que sirve para explicar el funcionamiento de la democracia contemporánea: la *representación*. De hecho, el auge que han cobrado muchos de los mecanismos participativos en nuestros días no se entendería cabalmente sin asumir la crítica paralela que se ha formulado a ese otro concepto. Según esa crítica, participamos porque nuestros representantes formales no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad; participamos –dice esa crítica– para cuidar los intereses y los derechos particulares de grupos y de personas que se diluyen en el conjunto mucho más amplio de las naciones; participamos, en una palabra, para *corregir* los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos

representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran una nación. La representación es un término insuficiente para darle vida a la democracia.

Sin embargo, *representación* y *participación* forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia. Ambos términos se requieren inexorablemente. Cuando aquella crítica a las formas tradicionales de representación democrática llegó al extremo de reclamar una democracia participativa capaz de sustituirla, olvidó por lo menos dos cosas: una, que la *participación* no existe de manera perfecta, para todos los individuos y para todos los casos posibles; olvidó los dilemas básicos que ya comentamos. Pero olvidó también otra cosa: que la verdadera representación no puede existir, en la democracia, sin el auxilio de la forma más elemental de la participación ciudadana: los votos del pueblo. Ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, del mismo modo en que no existe forma alguna de participación colectiva en que no haya —al menos de manera em-

brionaria— un cierto criterio representativo. En el hogar democrático, ambas formas se entrelazan de manera constante, y en primer lugar, a través de los votos: la forma más simple e insustituible, a la vez, de participar en la selección de los representantes políticos.

Esto no quiere decir, sin embargo, que la participación ciudadana se agote en las elecciones. Ni significa tampoco que los votos sean la única forma plausible de darle vida a la participación democrática. Para que esa forma de gobierno opere en las prácticas cotidianas, es ciertamente indispensable que haya otras formas de participación ciudadana más allá de los votos. Pero tampoco puede haber democracia sin un cuadro básico de representantes políticos. Hace tiempo que desapareció la posibilidad de volver a una especie de *democracia directa*, sin representantes entre la sociedad y el gobierno, sin partidos políticos y sin parlamentos legislativos. La participación que realmente puede tener cabida en las sociedades modernas es la que comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos, y que sólo más tarde atraviesa también por las instituciones, las organizaciones políticas y so-

ciales, y los ciudadanos que están dispuestos a defender sus intereses frente a los demás. Dicho de otra manera: la participación entendida como una forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgado a los representantes políticos.

IV

¿Pero cómo funciona esa participación en las sociedades modernas? Para responder esta pregunta, es preciso volver al principio: funciona de acuerdo con el entorno político y con la voluntad individual de quienes deciden participar. No hay recetas. En cada país y en cada circunstancia la participación adopta formas distintas, y cada una de ellas genera a su vez resultados singulares. Llevada al extremo, esa respuesta tendría que considerar los motivos individuales de todas y cada una de las personas que, en un momento dado, toman la decisión de romper la barrera de la vida privada para participar en asuntos públicos. Pero también tendría que tomar en cuenta las condiciones políticas que rodean la participación: las motivaciones externas que empujan o desalientan el deseo de formar parte de una acción colectiva, y el entramado que

forman las instituciones políticas de cada nación. La participación entendida como una relación “operante y operada”, como lo diría Hermann Heller, entre la sociedad y el gobierno:² entre los individuos de cada nación y las instituciones que le dan forma al Estado.

Aquel puente entre representación y participación políticas, que en principio aparecía construido con votos, se desdobra así en una gran variedad de relaciones distintas, formada por múltiples intercambios recíprocos entre las autoridades formales y los ciudadanos organizados. Intercambios de todo tipo, animados por toda clase de razones peculiares, que finalmente le dan vida a la democracia. De modo que si bien el principio básico de la organización democrática consiste en la elección libre de los representantes políticos, la participación ciudadana hace posible extender ese principio más allá de los votos. Convertirla en algo más que una sucesión de elecciones y, de paso, enlazar los procesos electorales con las decisiones políticas cotidianas.

² Cfr. Hermann Heller, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

La participación, pues, no es suficiente para entender la dinámica de la democracia. Pero sin participación, sencillamente la democracia no existiría. Una cosa son las modalidades que adopta, sus límites reales y las enormes expectativas que suelen acompañarla. Otra cosa es que produzca siempre resultados plausibles o que esté atrapada por una dosis inevitable de desigualdad. Incluso, que el exceso de participación lleve al caos social, tanto como su anulación definitiva al autoritarismo sin máscaras.

Pero lo que debe quedar claro es que la democracia requiere siempre de la

participación ciudadana: con el voto y más allá de los votos.

Invito al lector a dedicar unos minutos más para tratar de calar un poco más hondo en los vericuetos de este concepto. Veremos primero su relación tensa pero constante con la otra idea democrática, la de *representación*, y echaremos un vistazo a su evolución. Luego nos detendremos en algunos de los detalles que supone la participación ciudadana en un régimen democrático. Y terminaremos con una revisión breve de las posibilidades, pero también de las dificultades, que plantea esa idea para el gobierno de todos los días.

II. Representación política y participación ciudadana

I

Comencemos por aclarar un punto importante: no hay conceptos de la llamada *ciencia política* que no hayan sufrido cambios con el correr de los tiempos. Lo que hoy conocemos con el nombre de *democracia* se parece muy poco a lo que significaba en épocas anteriores. Y lo mismo ha ocurrido con otras ideas de igual relevancia para el tema que nos ocupa: *ciudadanos, elecciones, soberanía, legitimidad*, etcétera. Todas las palabras que usamos para explicar nuestra convivencia política han servido para nombrar realidades muy diferentes, según la época en que se hayan empleado. Y no siempre han sido vistas con el mismo entusiasmo. Por el contrario, hubo un tiempo muy largo en que la democracia se consideró como una forma lamentable de gobierno. Con frecuencia se recuerda que Aristóteles, por ejemplo, pensaba que se trataba de una mala desviación del régimen repu-

blicano: una desviación demagógica, puesta al lado de la oligarquía y de la tiranía como formas perversas de gobernar las ciudades. Pero se olvida que después de los clásicos griegos –pues en ese punto, con matices, coincidían casi todos–, la opinión general sobre ese concepto no mejoró mucho. “Los decretos del pueblo –escribió Aristóteles– son como los mandatos del tirano”, porque pasan siempre por encima de las leyes válidas para todos los ciudadanos. Eso es culpa de los demagogos, agregaba, que resuelven los asuntos públicos con el apoyo de “una multitud que les obedece”.³ Pero mucho tiempo después, en 1795, Kant repitió casi exactamente las mismas palabras: “la democracia –escribió– es necesariamente un despotismo”, porque las multitudes no están calificadas para gobernar con la razón sino con sus impulsos. Y todavía en el primer tercio de

³ Aristóteles, *La política*, Libro Cuarto, Porrúa, México, 1985, pp. 221-226.

nuestro siglo, Ortega y Gasset se seguía quejando de la “rebelión de las masas” como un mal signo para el futuro.

Durante muchísimo tiempo, contando en miles de años, la palabra clave no fue *democracia*, sino *república*. No era que los filósofos prefirieran siempre que el pueblo se mantuviera al margen de los asuntos de la política, sino que veían con temor que las leyes pasaran inadvertidas para una confusa asamblea de multitudes beligerantes. No veían con buenos ojos la participación. No era lo mismo entregar el poder al pueblo, para que éste lo ejerciera a través de deliberaciones multitudinarias controladas por unos cuantos, que convertir al gobierno en una república: en *asunto de todos*. Había entre ambos conceptos una diferencia de matiz que tampoco debería pasar inadvertida para nosotros: tanto los antiguos como la gran mayoría de los pensadores modernos creían que la participación de los ciudadanos tenía que someterse a ciertas reglas de comportamiento para evitar que las asambleas condujeran al caos. Y es que la palabra *democracia* significaba para ellos lo que nosotros calificaríamos hoy como *asambleísmo*. En cambio, lo que ellos entendían co-

mo gobierno republicano estaba mucho más cerca de nuestra concepción democrática actual. Mucho más cerca, pero todavía lejos de lo que hoy entendemos al invocar la idea de la democracia.

II

La diferencia fundamental está en los procesos electorales. Entre los antiguos no cabía ni remotamente la idea de que todas las personas fueran iguales ante la ley, y que tuvieran el mismo derecho a participar en la selección de sus gobernantes. No todos gozaban de la condición de *ciudadanos*. Era necesario haber nacido dentro de un estrato específico de la sociedad, o haber acumulado riquezas individuales, para tener acceso a la verdadera participación ciudadana. Las ciudades griegas más civilizadas practicaban, ciertamente, la democracia directa que algunos políticos contemporáneos proclaman. Pero en esas ciudades no había ninguna dificultad para distinguir entre representación y participación, porque la asamblea abarcaba a todas las personas que gozaban de la condición ciudadana. No eran muchos y, en consecuencia, podían hacerlo. De ahí que tampoco cele-

braran elecciones para nombrar cargos públicos sino sorteos: todos los ciudadanos eran iguales y no había razón alguna para distinguir a nadie con el voto mayoritario. De modo que en esas ciudades tampoco había conflictos entre mayorías y minorías, pues las decisiones se tomaban por consenso. La representación y la participación aparecían, así, fundidas en una sola asamblea: todos los ciudadanos se representaban a sí mismos y todos estaban obligados a la participación colectiva.

Sin embargo, no sólo el tamaño de aquellas ciudades hacía posible esa forma de democracia directa, sino sobre todo la distinción previa de quienes gozaban de la condición ciudadana. De ahí que, en rigor, las decisiones estuvieran realmente en manos de una minoría selecta. Y de ahí también que la democracia, entendida ahora como la participación efectiva de todos los habitantes de la ciudad —y no sólo de quienes pertenecían al rango de ciudadanos—, resultara para aquellos filósofos una forma perversa de gobernar.

Para que la democracia se haya convertido en un régimen de igualdad y de libertad para todos los seres humanos,

sin distinción de clase social, raza o sexo, hubo que recorrer prácticamente toda la historia hasta ya bien entrado el siglo en el que ahora vivimos. Hasta hace muy poco tiempo, el gobierno de una república, aun en el mejor de los casos, estaba reservado para unos cuantos. Y el último obstáculo ideológico hacia la ampliación universal de la democracia como patrimonio común se rompió apenas hace unos años, cuando las mujeres ganaron finalmente el derecho a votar y a ser votadas. Subrayo que era un obstáculo *ideológico*, porque en la gran mayoría de los países del mundo la democracia sigue siendo todavía una aspiración. Si se mira hacia todos los países del orbe y no sólo hacia el occidente de mayor desarrollo, se observará claramente que esa forma de gobierno sigue siendo privilegio de unas cuantas naciones. Y si bien las ideas democráticas han ganado un considerable terreno, no ha sido fácil pasar al ámbito de los hechos.

III

La idea de que los procesos electorales forman el núcleo básico del régimen democrático, en efecto, atravesó por la formación de partidos políticos y por

una larga mudanza de las ideas paralelas de soberanía y legitimidad, que costaron no pocos conflictos a la humanidad. Procesos todos que tuvieron lugar en distintos puntos del orbe durante el siglo pasado y que estuvieron ligados, finalmente, a la evolución del Estado y de las formas de gobierno, como los últimos recipientes de las tensiones y de los acuerdos entre los seres humanos. Es una historia muy larga y compleja como para tratar de contarla en la brevedad de estas líneas. Pero lo que sí interesa subrayar es que la relación actual entre representación política y participación ciudadana es relativamente reciente, y que todavía hay cabos sueltos que tienden a confundir ambos procesos en la solución cotidiana de los conflictos políticos.

El más frecuente y el más riesgoso es la tendencia recurrente a plantear ambos términos como ideas antagónicas. Hubo un tiempo muy largo en que esto no ocurría así: de hecho, la representación política significaba, en todo caso, la forma más acabada de participación de los ciudadanos. Hasta antes de las revoluciones de independencia de los Estados Unidos y de las ideas surgidas de la Revolución francesa, no existía la

representación democrática en el sentido que ahora le damos a esa palabra, sino otra de carácter orgánico: se representaban los grupos organizados a través de su oficio, de sus actividades profesionales, *frente* al poder estatuido. En el largo periodo de la Edad Media, la representación no estaba fundida a la idea de participar en la toma de decisiones comunes —como en las antiguas ciudades griegas—, sino sometida a la voluntad final de los reyes y de los monarcas que poseían la soberanía del Estado. En consecuencia, la representación tampoco estaba asociada a las tareas de gobierno: lo que se representaba, en todo caso, era la voluntad de ciertos grupos estamentales para obtener los favores del príncipe soberano. De modo que la sociedad no formaba parte de las decisiones, sino que acaso intentaba influir en ellas a través de sus muy variados representantes. Para decirlo en términos llanos, la representación estaba confundida con lo que ahora entenderíamos como participación: era una forma de sustituir la presencia de los intereses aislados ante la soberanía del rey, pero nunca de formar parte en las decisiones finales tomadas por el gobierno. ¿Por qué? Porque la soberanía del gobernante no pro-

venía del pueblo, sino de la herencia. No era la voluntad popular la que había llevado a la formación del gobierno sino los ancestros del poderoso y, en última instancia, la voluntad de Dios.

En cambio, “la representación moderna refleja –como nos dice Giovanni Sartori– una transformación histórica fundamental”:⁴ no sólo porque el concepto de soberanía se trasladó de las casas reales hacia la voluntad popular, sino porque los gobernantes y los estamentos dejaron de representarse a sí mismos para comenzar a representar los intereses mucho más amplios de una nación. Y es en este punto donde comienza a plantearse la separación y, al mismo tiempo, la convivencia entre las ideas de representación política y participación ciudadana. Si para las antiguas ciudades griegas participar y representarse eran una y la misma cosa, y para el largo periodo medieval sólo había la representación de Dios a través de los reyes y su voluntad personal de escuchar a veces a ciertos representantes del pueblo, para nosotros ya no cabe

la idea de la representación más que ligada al gobierno: nuestros representantes son nuestros gobernantes, y sólo pueden ser nuestros gobernantes si efectivamente nos representan. Se trata de la primera idea cabalmente democrática que acuñó la humanidad y hasta la fecha sigue siendo la más importante de todas: arrebatarle el mando político, la soberanía, a un pequeño grupo de gobernantes para trasladarlo al conjunto del pueblo. De ahí la importancia de aquellas revoluciones americana y francesa de finales del siglo XVIII: nunca, antes de ellas, se había gestado un movimiento político de igual trascendencia para darle el poder al pueblo.

IV

Aquella idea no distinguió clases sociales ni diferencias raciales, pero ya habían pasado los tiempos –si es que alguna vez los hubo realmente– en que el pueblo podía presentarse en una asamblea pública a tomar decisiones. La democracia que defendieron los llamados revolucionarios liberales no era una democracia acotada a las fronteras estrechas de una pequeña comunidad, sino otra destinada al gobierno de naciones enteras. De modo que

⁴ Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 1992, p. 230.

fue preciso crear parlamentos para darle curso a la representación popular e instaurar métodos y procedimientos para elegir a los nuevos representantes. Y con ellos surgieron, naturalmente, nuevas dificultades: algunas se resolvieron paulatinamente durante el siglo anterior y otras, como veremos más adelante, siguen sin tener una respuesta válida para todos.

El primer problema que se afrontó fue la calidad misma de la representación: ¿a quiénes representaban los miembros de los nuevos parlamentos del mundo moderno? ¿A quienes los habían elegido de manera directa –como una reminiscencia de aquellos estamentos que funcionaron durante la Edad Media–, o a toda la nación? Fue un problema complejo que atravesaba por la vieja confusión entre las formas de participación y de representación que venían de atrás. Si los parlamentos habían arrebatado la soberanía a los monarcas, entonces los representantes no podían serlo más que de todo el pueblo pues, de lo contrario, mucha gente se hubiese quedado al margen de las decisiones más importantes. Pero las tradiciones feudales todavía pesaban mucho al comenzar el siglo pasado,

de modo que no fue sencillo –y todavía hay quienes siguen discutiendo ese punto– romper la lógica del llamado *mandato imperativo*. Es decir, deshacer la confusión entre la representación política de todo el pueblo, y la participación específica de determinados grupos de interés ante el gobierno. Me explico: el *mandato imperativo* supone que los diputados de un parlamento fueron electos por un determinado grupo de ciudadanos y que, en consecuencia, ese diputado solamente es responsable ante ellos: es *su* representante, y no el representante de toda una nación. Se trata de una lógica impecable, ciertamente, si no fuera porque está detrás aquella idea clave de la democracia que ya comentamos: el gobierno como el representante de *todo* el pueblo. Atendidos al mandato imperativo, en cambio, esa idea clave se vendría abajo, pues el gobierno y los parlamentos se convertirían en una especie de patrimonio exclusivo de quienes pudieran hacer triunfar a sus diputados. Ya no habría igualdad entre los ciudadanos sino una competencia feroz por la defensa de intereses parciales a través de representantes electos. Y la representación de la soberanía popular se habría convertido en otra forma de participación indirecta.

ta. Pero sin rey, ¿quién tomaría las decisiones finales?

De ahí que la mayor parte de los países que paulatinamente fueron adoptando la formación de parlamentos democráticos haya prohibido, expresamente, el uso del mandato imperativo. De acuerdo con esas prohibiciones, los diputados llegan a serlo por la votación parcial de los ciudadanos, sin duda, pero una vez en el parlamento han de representar a toda la nación. Y de ahí también que el acuerdo básico esté en la aceptación de los procedimientos electorales: los ciudadanos pueden participar en la elección de sus representantes políticos, pero al mismo tiempo están llamados a aceptar los resultados de los comicios. De modo que el puente que une a la representación con la participación está construido, en principio, con los votos libremente expresados por el pueblo. No se ha inventado otra forma más eficaz para darle sentido a la idea de la soberanía popular: los votos de los ciudadanos para elegir representantes comunes, es decir, la competencia abierta y libre entre candidatos distintos, obligados a representar al conjunto de los ciudadanos que conviven en una nación. Aceptar el

mandato imperativo, o cualquier otra forma de seleccionar a los representantes que no hubiese sido el voto de los ciudadanos, habría destruido la idea misma de la soberanía arrancada a los monarcas de ayer. Los representantes políticos, en una democracia moderna, lo son de todos los ciudadanos por voluntad de todos los ciudadanos. ¿Significa esto que sólo pueden ser representantes populares quienes ganen su puesto por unanimidad de votos? No. Lo que significa es que todos los ciudadanos han aceptado los procedimientos que supone la democracia. Han aceptado que hay opiniones distintas, y que la única forma civilizada de dirimirlas es a través de los votos. En otras palabras: como todos tienen derecho a ser representados, pero no todos quieren que los represente la misma persona, deciden entonces ir a elecciones. Pero quien las gana debe saber que no sólo representa a sus electores sino a todos los ciudadanos.

V

Paradójicamente, sin embargo, ese método lógicamente impecable ha sido la fuente de numerosas dificultades para las democracias modernas. Durante el

siglo XIX, en efecto, no solamente se consolidó la idea básica de la soberanía popular sino que paulatinamente se fue ensanchando también el concepto de ciudadanía hasta abarcar —ya bien entrado el siglo XX— a todas las personas con derechos plenos que conviven en una nación. Pero también nacieron los partidos políticos: la forma más acabada que ha conocido la humanidad para conducir los múltiples intereses, aspiraciones y expectativas de la sociedad hacia el gobierno, y también para hacer coincidir las distintas formas de representación democrática con las de participación ciudadana.

Los partidos surgieron como una necesidad de organización política en los Estados Unidos, y pronto cobraron carta de identidad en todos los países que habían adoptado formas democráticas de gobierno. Fueron instrumentos idóneos para reunir y encauzar a los múltiples grupos de interés que se dispersaban por las naciones y que complicaban la lógica simple de la democracia, pero al mismo tiempo se fueron convirtiendo en los protagonistas principales de esa forma de gobierno. Hoy es casi imposible concebir a la democracia sin la intermediación de los partidos polí-

ticos. Pero su presencia es mucho más un fenómeno propio de nuestro siglo que de un pasado remoto, mientras que su actuación como engranes indispensables de la democracia no siempre ha sido motivo de elogios. Nadie ha imaginado otra herramienta política capaz de sustituirlos con éxito, pero tampoco han pasado inadvertidas sus limitaciones ni las nuevas dificultades que han traído a esa forma ideal de gobierno. Y en particular, en lo que se refiere a los lazos entre representación y participación ciudadana.

Norberto Bobbio, por ejemplo, ha escrito que la verdadera democracia de nuestros días ha dejado de cumplir algunas de las promesas que se formularon en el pasado y ha culpado a los partidos políticos de haberse convertido en una de las causas principales de esa desviación. Pero antes que él, otros intelectuales ya habían advertido sobre la tendencia de los partidos a convertirse en instrumentos de grupo más que en portadores de una amplia participación ciudadana. Y ahora mismo, uno de los problemas teóricos y prácticos de mayor relevancia en las democracias occidentales consiste en evitar que las grandes organizaciones partidistas se

desprendan de la vida cotidiana de los ciudadanos. Al final del siglo xx, han vuelto incluso los debates sobre los mandatos imperativos que, como vimos, acompañaron el surgimiento de los primeros atisbos de democracia. Y han nacido también dudas nuevas sobre el verdadero papel de los partidos políticos como conductores eficaces de las múltiples formas de participación ciudadana que se han gestado en los últimos años. De ahí, en fin, que no pocos autores hayan acabado por contraponer los términos de representación y de participación como dos vías antagónicas en la construcción de la democracia. ¿Pero realmente lo son?

La crítica más importante que se ha formulado a los partidos políticos es su tendencia a la exclusión: los partidos políticos, se dice, son finalmente organizaciones diseñadas con el propósito explícito de obtener el poder. Y para cumplir ese propósito, en consecuencia, esas organizaciones están dispuestas a sacrificar los ideales más caros de la participación democrática. La importancia que los partidos le otorgan a sus propios intereses, a su propio deseo de conservar el mando político por encima de los intereses más amplios de los

ciudadanos constituye, de hecho, el argumento más fuerte que se ha empleado por los críticos del llamado régimen de partidos. De él se desprenden otros: la supremacía de los líderes partidistas sobre la organización misma que representan; la consolidación “institucional” de ciertas prácticas y decisiones excluyentes sobre la voluntad soberana, mucho más abstracta, de la nación; los privilegios que los miembros de los partidos se conceden a sí mismos, y que le conceden también a ciertos grupos aliados a ellos, como la burocracia gubernamental, las grandes empresas que suelen financiarlos o las grandes organizaciones sindicales que les ofrecen votos; o la falta de transparencia en el ejercicio de sus poderes y del dinero que se les otorga para cumplir su labor.⁵

Todas esas críticas parten del mismo principio: la distancia que tiende a separar a los líderes de los partidos políticos del resto de los ciudadanos. Y todas aluden, a su vez, al problema del mandato imperativo que ya conocemos.

⁵ Véase Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pp. 16-26.

Pero más allá del interés natural que esas críticas podrían despertarnos, lo que importa destacar en estas notas es que todas ellas parten de una sobreevaluación del papel desempeñado por los partidos políticos en las sociedades modernas. Ciertamente, el primer puente que une a la representación política con la participación de los ciudadanos en los asuntos comunes es el voto. Sin elecciones, simplemente no habría democracia. Podría haber representación —como también vimos—, pero esa representación no respondería a la voluntad libre e igual de los ciudadanos. No sería una representación soberana, en el sentido moderno que esta palabra ha adoptado. Y ciertamente, también, en las democracias modernas los ciudadanos suelen votar por los candidatos que les proponen los partidos políticos. Son ellos los que cumplen el papel de intermediarios entre la voluntad de los electores y la formación del gobierno. Pero la democracia no se agota en las elecciones: continúa después a través de otras formas concretas de participación ciudadana, que sólo atañen tangencialmente a los partidos políticos. Después de las elecciones, los partidos han de convertirse en gobierno: en asunto de todos y, en

consecuencia, han de someterse a los otros controles ciudadanos que también exige la democracia. No digo que aquellas críticas sobre los partidos sean falsas. Todas ellas cuentan con abundantes ejemplos en cualquiera de las democracias modernas. Pero ninguna de ellas ha aportado razones suficientes para prescindir de ellos, ni mucho menos para cancelar la existencia misma de la democracia. Por fortuna, frente a esa doble tendencia partidista a la exclusión y al mandato imperativo, la misma democracia ha producido anticuerpos: otros medios para impedir que esas tendencias destruyan la convivencia civilizada.

VI

Para saber que un régimen es democrático, pues, hace falta encontrar en él algo más que elecciones libres y partidos políticos. Por supuesto, es indispensable la más nítida representación política de la voluntad popular —y para obtenerla, hasta ahora, no hay más camino que el de los votos y el de los partidos organizados—, pero al mismo tiempo es preciso que en ese régimen haya otras formas de controlar el ejercicio del poder concedido a los gober-

nantes. No sólo las que establecen las mismas instituciones generadas por la democracia, con la división de poderes a la cabeza, sino también formas específicas de participación ciudadana. Si la representación y la participación se separaron como consecuencia del desarrollo político de la humanidad, las sociedades de nuestros días las han vuelto a reunir a través del ejercicio cotidiano de las prácticas democráticas. El voto es el primer puente, pero detrás de él siguen las libertades políticas que también acuñó el siglo pasado y que se han profundizado con el paso del tiempo. De modo que, en suma, la democracia no se agota en los procesos electorales, ni los partidos políticos poseen el monopolio de la actividad democrática.

Ya desde principios de los años setenta, Robert Dahl había sugerido un pequeño listado para constatar que las democracias modernas son mucho más que una contienda entre partidos políticos en la búsqueda del voto. Entre ocho puntos distintos, sólo dos de ellos aludían a esa condición necesaria, pero

insuficiente. Los otros seis se referían a la libertad de asociación de los ciudadanos para participar en los asuntos que fueran de su interés; a la más plena libertad de expresión; a la selección de los servidores públicos, con criterios de responsabilidad de sus actos ante la sociedad; a la diversidad de fuentes públicas de información; y a las garantías institucionales para asegurar que las políticas del gobierno dependan de los votos y de las demás formas ciudadanas de expresar las preferencias.⁶ Para Dahl, como para muchos otros, en efecto la representación inicial ha de convertirse después en una gran variedad de formas de participación, tanto como la participación electoral ha de llevar a la representación ciudadana en los órganos de gobierno. Dos términos que en las democracias modernas han dejado de significar lo mismo, pero que se necesitan recíprocamente: participación que se vuelve representación gracias al voto, y representación que se sujeta a la voluntad popular gracias a la participación cotidiana de los ciudadanos.

⁶ Robert Dahl, *La poliarquía (participación y oposición)*, Tecnos, Madrid, 1980, p.15.

III. Los cauces de la participación ciudadana

I

En las sociedades democráticas, pues, la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política. Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia. No obstante, la primera es mucho más flexible que la segunda y es también menos conocida, aunque su nombre se pronuncie con más frecuencia. En este capítulo revisaremos algunas de las razones que explican esa paradoja aparente: la participación como un método que le da vida a la democracia, pero que al mismo tiempo suele complicar su existencia. ¿Por qué? En principio, porque una vez separada de la representación a la que debe su origen, la participación se vuelve irremediamente un camino de doble sentido: de un lado, sirve para formar a los órganos de gobierno pero, de otro, es utilizada para influir en ellos, para controlarlos y, en no pocas ocasiones, para detenerlos. En otras palabras: la participación es

indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada *sociedad civil* para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

Antes vimos que no sólo se participa a través de las elecciones. Ahora hay que agregar que sin esa forma de participación todas las demás serían engañosas: si la condición básica de la vida democrática es que el poder dimane del pueblo, la única forma cierta de asegurar que esa condición se cumpla reside en el derecho al sufragio. Es una condición de principio que, al mismo tiempo, sirve para reconocer que los ciudadanos han adquirido el derecho de participar en las decisiones fundamentales de la nación a la que pertenecen. Ser *ciudadano*, en efecto, significa en general poseer una serie de derechos y también una serie de obligaciones sociales.

Pero ser ciudadano en una sociedad democrática significa, además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones. De aquí parten todos los demás criterios que sirven para identificar la verdadera participación ciudadana. Sin duda, hay otras formas de participación en las sociedades no democráticas, que incluso pueden ser más complejas y más apasionantes. No obstante, las que interesan a estas líneas son las que pueden tener lugar *en* la democracia. Es decir, “aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos”.⁷

Quienes aportan esta definición sugieren, también, que en general pueden ser reconocidas cuatro formas de participación política de los ciudadanos:⁸

⁷ La definición es de Sidney Verba, Norman H. Nie y Jae-On Kin, *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*, University of Chicago Press, 1978, p. 46.

⁸ Algunos especialistas opinan que no es lo mismo la participación *política* que la participación *ciudadana*. Quizá tengan razón, pero la mayor parte de la bibliografía sobre el tema no les ayuda: cuando los ciudadanos

desde luego, la que supone el ejercicio del voto; en segundo lugar, las actividades que realizan los ciudadanos en las campañas políticas emprendidas por los partidos o en favor de algún candidato en particular; una tercera forma de participar reside en la práctica de actividades comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico; y finalmente, las que se derivan de algún conflicto en particular.⁹ ¿En dónde está la diferencia de fondo entre esas cuatro formas de participación ciudadana? Está en la doble dirección que ya anotábamos antes: no es lo mismo participar para hacerse presente en la integración de los órganos de gobierno que hacerlo para influir en las decisiones tomadas por éstos, para tratar de orientar el sentido de sus acciones. Aunque la participación ciudadana en general siempre “se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses socia-

se organizan para influir, de hecho participan en la vida política. Y esto es lo que realmente nos interesa en el marco de la democracia: la vida pública de las sociedades, mucho más que las actividades privadas que realicen los ciudadanos.

⁹ Sidney Verba *et al.*, *op. cit.*

les”,¹⁰ nunca será lo mismo votar que dirigir una organización para la defensa de los derechos humanos, o asistir a las asambleas convocadas por un gobierno local que aceptar una candidatura por alguno de los partidos políticos. Pero en todos los casos, a pesar de las obvias diferencias de grado que saltan a la vista, el rasgo común es el ejercicio de una previa condición ciudadana asentada claramente en el Estado de derecho. Sin ese rasgo, la participación ciudadana deja de serlo para convertirse en una forma de rebeldía “desde abajo”, o de movilización “desde arriba”.

La participación ciudadana supone, en cambio, la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar. De los matices entre esos dos elementos se derivan las múltiples formas y hasta la profundidad que puede adoptar la participación misma. Pero es preciso distinguirla de otras formas de acción política colectiva: quienes se rebelan abiertamente en contra de una forma

de poder gubernamental no están haciendo uso de sus derechos reconocidos, sino luchando por alguna causa específica, contraria al estado de cosas en curso. Las revoluciones no son un ejemplo de participación ciudadana, sino de transformación de las leyes, de las instituciones y de las organizaciones que le dan forma a un Estado. Pero tampoco lo son las movilizaciones ajenas a la voluntad de los individuos: las marchas que solían organizar los gobiernos dictatoriales, por ejemplo, aun en contra de la voluntad de los trabajadores que solían asistir a ellas, tampoco constituían ninguna muestra de participación ciudadana. Si en las rebeliones de cualquier tipo –pacíficas o violentas, multitudinarias o no– el sello básico es la inconformidad con el orden legal establecido y el deseo de cambiarlo, en las movilizaciones lo que falta es la voluntad libre de los individuos para aceptar o rechazar lo que se les pide: en ellas no hay un deseo individual, sino una forma específica de coerción. La participación ciudadana, en cambio, exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar: el Estado de derecho y la libertad de los individuos.

¹⁰ La definición es de Nuria Cunill, *Participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, 1991, p. 56.

Así pues, aunque con mucha frecuencia se les confunda como formas de participación, conviene tener claro que ni la rebelión ni la movilización cumplen esos dos requisitos.

II

El difícil equilibrio entre el régimen político en el que se desenvuelve la participación de los ciudadanos y las innumerables razones que empujan a las personas a tomar parte de una acción colectiva ofrecen razones suficientes, sin embargo, para reconocer la complejidad del entramado que esos dos elementos suelen producir. En principio, “tomar parte en cualquier acción política requiere, generalmente, dos decisiones individuales: uno debe decidirse a actuar o a no hacerlo; y debe decidir, también, la dirección de sus actos. (Pero además) la decisión de actuar de un modo particular se acompaña de una tercera decisión acerca de la intensidad, la duración y/o los alcances de la acción”.¹¹ Ninguna de esas decisiones, sin embargo, viene sola: de acuerdo con

todas las evidencias disponibles, en ellas influye el entorno familiar, los grupos cercanos al individuo y, naturalmente, las motivaciones que se producen en el sistema político en su conjunto. De ahí la compleja relación entre las razones individuales y el medio político, y los muy variados cauces que puede cobrar la participación ciudadana.

Lester W. Milbrath, un autor norteamericano de los años sesenta, proponía una larga serie de dicotomías para tratar de distinguir algunas de las formas que podía adoptar esa participación, a partir de una revisión general de los estudios empíricos que se habían formulado hasta entonces. Milbrath decía que la participación podía ser *abierta*, sin ningún tipo de restricción por parte de quienes se decidían a participar, o *cubierta*, en caso de que alguien decidiera participar apoyando a alguna otra persona. Decía que la participación podía ser *autónoma*, a partir de la voluntad estrictamente individual de las personas, animadas acaso por las necesidades de su entorno inmediato, o *por invitación* de algún tipo de empresario político encargado de sumar voluntades en favor de algún propósito en particular. Podía ser *episódica* o *continua*,

¹¹ Lester W. Milbrath, *Political Participation. How and Why do People get Involved in Politics?*, Rand McNally, Chicago, 1965, p. 6.

y también *grata* o *ingrata*, de acuerdo con los tiempos que cada quien decidiera entregar a la acción colectiva y con el tipo de recompensas individuales que recibiera como consecuencia de sus aportaciones al grupo de intereses comunes. La participación podía ser *simbólica* o *instrumental*, tomando en cuenta las distintas formas de aportación individual a las tareas de la organización, o *verbal* y *no verbal*. La participación ciudadana podía, en fin, producir insumos al sistema político en su conjunto, o simplemente reaccionar frente a los productos de ese sistema. Y podía ser estrictamente *individual*, en tanto que alguien decidiera hacer alguna aportación por una única vez a cierta causa común e incluso con carácter anónimo, o *social*, en cuanto que el participante optara por reunirse con otros para planear conjuntamente los pasos siguientes. Todas ellas son formas ciertas de participación ciudadana hasta nuestros días, y todas cumplen aquel doble requisito de intentar influir en las decisiones políticas a partir de una decisión personal, pero también de respetar las reglas básicas que supone el Estado de derecho. Ninguna de esas formas pretende cambiarlo todo, ni atenerse sin más a las órdenes dadas por

los poderosos. Pero todas ellas muestran la enorme variedad de posibilidades que arroja la sola idea de la participación: tantas como los individuos que forman una nación.

Sin embargo, no todas esas posibilidades se manifiestan al mismo tiempo. Como vimos en la introducción a estas notas, en la práctica es imposible que todos los ciudadanos participen en todos los asuntos de manera simultánea. Tan imposible como evitar al menos alguna forma de participación, en el entendido de que aun la abstención total de los asuntos políticos es también una forma específica de participar. En las sociedades modernas no existen ni los ciudadanos totales ni los anacoretas definitivos, de modo que la participación se resuelve en la enorme gama de opciones intermedias entre ambos extremos.

III

Sidney Verba —a quien ya citamos antes— y Gabriel Almond trataron de ofrecer, en los años sesenta, una tipología para distinguir las diferentes graduaciones de lo que ellos llamaron la *cultura cívica*; es decir, la voluntad ex-

plícita de los individuos para participar en los asuntos públicos. O, en otras palabras, la idea de “concebirse como protagonista del devenir político, como miembro de una sociedad con capacidad para hacerse oír, organizarse y demandar bienes y servicios del gobierno, así como para negociar condiciones de vida y de trabajo; en suma, para incidir sobre las decisiones políticas y vigilar su proyección”.¹² Apoyados por un considerable número de investigaciones directas sobre sociedades distintas, Almond y Verba propusieron que había tres tipos puros de cultura cívica: la cultura *parroquial*, la *subordinada* y la abiertamente *participativa*. De acuerdo con esa clasificación, sólo los miembros de la última categoría se sentirían llamados a una verdadera participación ciudadana y sólo ellos le darían estabilidad a las democracias.¹³ Milbrath, en

cambio, sugiere que todos los ciudadanos tienen una forma específica de participación —aunque no lo sepan— y sugiere, en consecuencia, una clasificación diferente: los *apáticos*, los *espectadores* y los *gladiadores*:

la división propuesta —nos dice— es una reminiscencia de los roles jugados en el circo romano. Un pequeño grupo de gladiadores se batían fieramente para satisfacer a los espectadores que los observan y quienes tienen el derecho de decidir la batalla. Esos espectadores, desde las tribunas, transmiten mensajes, advertencias y ánimo a los gladiadores y, en un momento dado, votan para decidir quién ha ganado una batalla específica. Los apáticos no tienen inconveniente en venir al estadio para ver el espectáculo, pero prefieren abstenerse. Tomando en cuenta la clave de esos roles jugados en las confrontaciones de gladiadores, se pueden extrapolar los tres roles de la participación política actual, que serán llamados: apáticos, espectadores y gladiadores.¹⁴

El símil no sólo es gracioso sino preciso: en efecto, la enorme variedad de posibilidades que ofrece la participación ciudadana en las democracias actuales no significa que todos estén dispuestos

¹² La cita es de Jacqueline Peschard, *La cultura política democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm 2, Instituto Federal Electoral, México, 1994, p. 21.

¹³ Para una explicación más amplia sobre la hipótesis de Almond y Verba, véase su libro *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, 1963.

¹⁴ Milbrath, *op. cit.*, p. 20.

a jugar el mismo papel. Ni tampoco que todas las personas opten por participar con la misma intensidad, en la misma dirección y en el mismo momento. Por el contrario, solamente una minoría representativa se encuentra realmente disponible para hacer las veces de los gladiadores, mientras que la gran mayoría de los ciudadanos se concreta al papel del espectador. Pero además, la metáfora empleada por Milbrath permite relacionar los diferentes roles que eligen los ciudadanos para tomar parte en la democracia. Ciertamente, los *gladiadores* juegan el papel principal, pero su actuación carecería de todo sentido si no fuera por los *espectadores*. Ellos encarnan el juego entre representación y participación que se resuelve en los votos: sin *espectadores*, los *gladiadores* sencillamente dejarían de existir en la democracia o, incluso, les ocurriría algo peor: se convertirían en un espectáculo absurdo. ¿Y los *apáticos*? Siguiendo la misma metáfora, los *apáticos* hacen posible, gracias a su apatía, que el estadio no se desborde y que cada quien desarrolle su propio papel. Si todos los *apáticos* decidieran saltar repentinamente a las tribunas, y desde ellas empujar a todos a la condición de *gladiadores*, el juego se resolvería en una tragedia. En

otras palabras: la participación ciudadana es indispensable para la democracia, pero una sobrecarga de expectativas o de demandas individuales ajenas a los conductos normales, paradójicamente, podría destruirla.

En términos generales, sin embargo, el funcionamiento propio de las democracias hace posible una suerte de distribución natural de papeles. No es fácil que el entorno político genere suficientes estímulos para convocar la participación de todos los ciudadanos como *espectadores* activos, ni mucho menos que todos asuman liderazgos individuales al mismo tiempo. Entre los estímulos que produce el ambiente político y la predisposición de los individuos a participar hay una amplia zona de grises. Puede haber, incluso, una gran cantidad de estímulos externos y una gran predisposición de los individuos para participar, pero esas dos condiciones pueden estar llevadas por razones distintas. De modo que un desencuentro entre ambos procesos puede, por el contrario, disminuir las cuotas de participación, aunque el régimen la propicie y las gentes quieran participar. Un gobierno, por ejemplo, puede insistir en la participación colectiva para subsanar

ciertos problemas de producción de servicios a través de todos los medios posibles, mientras que los individuos pueden aspirar a participar en la selección de ciertas autoridades locales: las diferencias entre ambos motivos pueden ser tan amplias que el resultado final sea el rechazo a la participación para cualquiera de ambos propósitos. En las democracias actuales abundan los ejemplos que ilustran esa clase de desencuentros.

Milbrath sugiere, además, que cada uno de los ciudadanos que desempeña alguno de esos roles es identificable a través de ciertas manifestaciones externas: mientras que a los *apáticos* se les reconoce precisamente por su renuncia a intervenir en cualquier asunto político, a los *espectadores* se les identifica por su apertura a los estímulos políticos que les presenta el entorno, por su voluntad de participar en las elecciones, por iniciar alguna discusión sobre temas políticos, por intentar influir en el sentido del voto de otra persona o, incluso, por llevar insignias que lo señalan como miembro de algún grupo en particular. Los *gladiadores*, por su parte, suelen contribuir con su tiempo a una campaña política; participar en al-

gún comité electoral o en la definición de estrategias para el grupo al que pertenecen; solicitar fondos, aceptar candidaturas o, en definitiva, ocupar posiciones de liderazgo en los partidos políticos, en los parlamentos o en el gobierno. Pero todavía sugiere una categoría más: la de los espectadores en trance de convertirse en protagonistas de la política. ¿Cómo. reconocerlos? Eventualmente, por sus contactos frecuentes con algún dirigente de la vida política activa; por sus contribuciones monetarias a la causa que tiene sus simpatías; o por participar abiertamente en reuniones con propósitos políticos definidos. No es frecuente, sin embargo, que los espectadores se conviertan en dirigentes. la pirámide de la política, que se estrecha demasiado en la cúspide, normalmente no lo permite. Por el contrario, es mucho más fácil encontrar *gladiadores* que han dejado de serlo o que sólo lo fueron episódicamente. Y en todo caso —aunque no lo parezca— no abundan los profesionales de la política.

Es verdad que mientras más estímulos políticos reciba una persona de su entorno inmediato, más inclinaciones tendrá a participar en asuntos colecti-

vos y más profunda será su participación. Pero esto no significa que esos estímulos producirán una especie de reacción automática de los individuos: para que se produzca la participación, es imprescindible que haya una relación entre ellos y las necesidades, las aspiraciones o las expectativas individuales. Y al mismo tiempo, aunque esa relación opere con claridad, un exceso de estímulos puede llegar a saturar los deseos de participación ciudadana: muchos mensajes producidos simultáneamente por los medios de comunicación masiva, por la literatura, por ciertas campañas políticas, por múltiples encuentros colectivos, mítines, conferencias o conversaciones interminables y repetidas sobre los mismos temas, las mismas personas, los mismos problemas, suelen causar un efecto contrario a la voluntad de participar. Casi todos los autores subrayan la relevancia de este punto: estimular la participación de la gente no significa saturarla de mensajes y discusiones, sino hacer coincidir sus intereses individuales con un ambiente propicio a la participación pública. Y es en este sentido que las campañas políticas sintetizan el momento más claro de participación ciudadana, en tanto que el abanico de can-

didatos y de propuestas partidistas suele coincidir con el deseo de al menos una buena porción de los ciudadanos, dispuesta a expresar sus preferencias mediante el voto.

IV

Pero ya hemos dicho que las elecciones no agotan la participación ciudadana. En los regímenes de mayor estabilidad democrática no sólo hay cauces continuos que aseguran al menos la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el gobierno, sino múltiples mecanismos institucionales para evitar que los representantes electos caigan en la tentación de obedecer exclusivamente los mandatos imperativos de sus partidos. Son modalidades de participación directa en la toma de decisiones políticas que hacen posible una suerte de consulta constante a la población, más allá de los procesos electorales. Los mecanismos más conocidos son el *referéndum*, cuando se trata de preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad; y el *plebiscito*, que propone a la sociedad la elección entre dos posibles alternativas. Ninguno de esos instru-

mentos supone una elección de representantes, sino de decisiones. Pero ambos funcionan con la misma amplitud que los procesos electorales, en tanto que pretenden abarcar a todas las personas que se verán afectadas por la alternativa en cuestión. La *iniciativa popular* y el *derecho de petición*, por su parte, abren la posibilidad de que los ciudadanos organizados participen directamente en el proceso legislativo y en la forma de actuación de los poderes ejecutivos. Ambas formas constituyen, también, una especie de seguro en contra de la tendencia a la exclusión partidista y parten, en consecuencia, de un supuesto básico: si los representantes políticos no desempeñan su labor con suficiente amplitud, los ciudadanos pueden participar en las tareas legislativas de manera directa.

El mismo principio explica el llamado *derecho de revocación del mandato* o *de reclamación*, que asegura la posibilidad de interrumpir el mandato otorgado a un determinado representante político, aunque haya ganado su puesto en elecciones legítimas, o bien modificar el curso de una decisión previamente tomada por el gobierno. Finalmente, hay que agregar los procedimientos de *au-*

diencia pública, el *derecho a la información*, la *consulta popular* y la organización de *cabildos abiertos* –para el caso del gobierno municipal–, como métodos instaurados en ciertos regímenes para mantener los conductos de comunicación entre gobierno y sociedad, permanentemente abiertos. Sobra decir que ninguno de esos procedimientos garantiza, *per se*, que la sociedad participará en los asuntos públicos ni que lo hará siempre de la misma manera. Ya no es necesario insistir en que la clave de la participación no reside en los mecanismos institucionales que la hacen propicia, sino en el encuentro entre un ambiente político que empuje a tomar parte en acciones comunes y una serie de voluntades individuales. Pero conviene repetir que esa combinación es impredecible: tan amplia como los problemas, las necesidades, las aspiraciones y las expectativas de quienes le dan vida a la democracia.

V

¿Pero cuáles son las dosis de participación ciudadana que, a través de cualesquiera de sus cauces posibles, permiten a la postre la consolidación de la democracia? Imposible responder a esta pre-

gunta con una fórmula única. Cada sociedad es distinta. Antes cité a Fernando Savater para decir que la política no es sino el conjunto de razones que tienen los seres humanos para obedecer o para rebelarse. Y ahora debo agregar que esas razones nunca se dan de manera lineal: los ciudadanos casi siempre cumplimos ambos roles de manera alternativa, tanto como los gobiernos están obligados a buscar un cierto equilibrio entre el cumplimiento de las demandas formuladas por la sociedad y la necesidad de ejercer el poder. Equilibrios difíciles, que sin embargo han de resolverse mediante cauces democráticos; es decir, a través de la solución legítima y civilizada del interminable conflicto social que supone la convivencia entre seres humanos. No hay recetas. Sin embargo, conviene reproducir aquí los resultados de las investigaciones empíricas reunidas por Milbrath, para ofrecer algunas conclusiones que vale la pena tener en cuenta, pues el paso del tiempo las ha confirmado:

1) La mayor parte de los ciudadanos de cualquier sociedad política no responde a la clásica prescripción democrática, según la cual deben estar internados, informados y activos en cuestiones públi-

cas. 2) A pesar de ello, los gobiernos y las sociedades democráticas suelen mantener su funcionamiento adecuadamente e, incluso, consolidar esa forma de gobierno. 3) Es un hecho, en consecuencia, que no se necesita una muy alta participación para el éxito de la democracia. 4) No obstante, para asegurar la responsabilidad de los funcionarios públicos, es esencial que un alto porcentaje de ciudadanos participe, al menos, en los procesos electorales. 5) Mantener abiertos los canales de comunicación en la sociedad, por otra parte, ayuda también a asegurar la responsabilidad de los funcionarios en relación con las demandas públicas. 6) Sin embargo, niveles moderados de participación suelen ser útiles para mantener un cierto equilibrio entre los roles ciudadanos de participación activa y demandante y de obediencia a las reglas democráticas de convivencia. 7) Los niveles moderados de participación ayudan, también, a equilibrar el funcionamiento de los sistemas políticos que deben ser, a la vez, responsables y suficientemente poderosos para actuar. 8) Además, los niveles moderados de participación permiten mantener el equilibrio entre el consenso y el rompimiento en una sociedad. 9) Por el contrario, los niveles de participación muy elevados pueden actuar en detrimento de la democracia si tienden a politizar un alto porcentaje de las relaciones sociales.

10) Las democracias constitucionales parecen más preparadas para florecer si sólo una parte de las relaciones sociales es gobernada por consideraciones políticas. 11) En cambio, los niveles moderados o bajos de participación llevan a una mayor responsabilidad de las élites políticas en favor del funcionamiento exitoso de la democracia. 12) De ahí que las élites deban adherirse a las normas democráticas y a sus reglas del juego, y tener además una actitud leal hacia sus oponentes. 13) Con todo, una sociedad con amplios niveles de apatía puede ser fácilmente dominada por una élite poco escrupulosa, de modo que sólo una continua vigilancia de por lo menos algunos ciudadanos puede prevenir de los riesgos de la tiranía. 14) En cualquier caso, el reclutamiento y el entrenamiento de las élites es una función especialmente importante. 15) Para ayudar a asegurar el control final del sistema político por la sociedad, en fin, es esencial mantener abiertos los conductos de comunicación, forzar a las élites a mantenerse en con-

tacto con la población y facilitar a los ciudadanos, por todos los medios posibles, volverse activos si así lo deciden. Y en este sentido, también es esencial la preparación moral de los ciudadanos —la cultura política— para sostener la posibilidad misma de participar en los momentos decisivos.¹⁵

La mejor participación ciudadana en la democracia, en suma, no es la que se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno, o encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad. No es necesario ser *gladiadores* de la política para hacer que la democracia funcione. Pero sí es preciso que los *espectadores* no pierdan de vista el espectáculo. En ellos reside la clave de bóveda de la participación democrática.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 153-154. El lector acucioso encontrará que la traducción de este párrafo no es perfectamente literal. Tampoco es un *passim*. Simplemente he tratado de ser fiel a las ideas de Milbrath, pero también a los propósitos de este documento.

IV. Participación ciudadana y gobierno

I

Conservar un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno es, quizás, el dilema más importante para la consolidación de la democracia. De ese equilibrio depende la llamada *governabilidad* de un sistema político que, generalmente, suele plantearse en términos de una sobrecarga de demandas y expectativas sobre una limitada capacidad de respuesta de los gobiernos. Término difícil y polémico, que varios autores interpretan como una trampa para eximir a los gobiernos de las responsabilidades que supone su calidad representativa, pero que de cualquier modo reproduce bien las dificultades cotidianas que encara cualquier administración pública. Los recursos públicos, en efecto, siempre son escasos para resolver las demandas sociales, aun entre las sociedades de mejor desarrollo y mayores ingresos. Y uno de los desafíos de mayor envergadura para cualquier

gobierno consiste, en consecuencia, en la asignación atinada de esos recursos escasos en función de ciertas prioridades sociales, económicas y políticas. ¿Pero cómo se establecen esas prioridades y cuáles son sus límites efectivos?

Si nos atuviéramos a una visión simplista del régimen democrático, podríamos concluir que el mejor gobierno es el que resuelve todas y cada una de las demandas planteadas por los ciudadanos en el menor tiempo posible. Pero ocurre que un gobierno así no podría existir: aun en las mejores condiciones de disponibilidad de recursos, las demandas de la sociedad tenderían a aumentar mucho más de prisa que la verdadera capacidad de respuesta de los gobiernos. Cada demanda satisfecha generaría otras nuevas, mientras que los medios al alcance del gobierno estarían irremediabilmente limitados, en el mejor de los casos, a la dinámica de su economía. De modo que, al margen de

los conflictos que podría plantear la permanente tensión entre las aspiraciones de igualdad y de libertad entre los ciudadanos, un régimen capaz de satisfacer hasta el más mínimo capricho de sus nacionales acabaría por destruirse a sí mismo. El *mundo feliz* que imaginó Aldous Huxley sólo podría subsistir como lo describió ese autor: a través de un gobierno tiránico y con estratos sociales inamovibles. No sería un gobierno democrático sino una dictadura.

Más allá de la ficción, por lo demás, en el mundo moderno ya se han puesto a prueba por lo menos dos tipos de régimen político que han intentado controlar con la misma rigidez tanto las demandas de los ciudadanos como las respuestas de sus gobiernos —el fascismo y el comunismo—, y ambos han fracasado trágicamente. La libertad de los individuos no se deja gobernar con facilidad, ni tampoco es posible anular sin más sus deseos de alcanzar la mayor igualdad. De modo que las democracias modernas se mueven entre ambas aspiraciones, en busca de aquel equilibrio entre demandas y capacidad de respuesta; entre participación ciudadana y capacidad de decisión del gobierno.

II

Los recursos al alcance de un gobierno no se constriñen, sin embargo, a los dineros. Sin duda, se trata de uno de los medios públicos de mayor importancia. Pero hay otros de carácter simbólico y reglamentario que, con mucha frecuencia, tienen incluso más peso que la sola asignación de presupuestos escasos. Los gobiernos no sólo administran el gasto público, sino que emiten leyes y las hacen cumplir, y también producen símbolos culturales: ideas e imágenes que hacen posible un cierto sentido de pertenencia a una nación en particular e identidades colectivas entre grupos más o menos amplios de población. Estos últimos forman además los criterios de *legitimidad* sobre los que se justifica la actuación de cualquier gobierno: las razones —más o menos abstractas— que hacen posible que los ciudadanos creen en el papel político que desempeñan sus líderes. La legitimidad es, en ese sentido, la clave de la obediencia. Para ser más explícitos: lo que se produjo durante las revoluciones de finales del siglo XVIII y principios del XIX fue, en principio, el descrédito de la legitimidad heredada que proclamaban los reyes y su sustitución por otra, basada

en la elección popular de los nuevos representantes políticos.

Los recursos financieros, jurídicos y simbólicos que posee un gobierno están íntimamente ligados, pues, a la legitimidad de sus actos: a esa suerte de voto de confianza que les otorgan los ciudadanos para poder funcionar, y sin el cual sería prácticamente imposible mantener aquellos equilibrios que llevan a la gobernabilidad de un sistema. Gobernabilidad y legitimidad: palabras concatenadas que se entrelazan en la actividad cotidiana de los regímenes democráticos a través de los conductos establecidos por las otras dos palabras hermanas: representación y participación. ¿Cómo? Mediante las decisiones legislativas y reglamentarias, los actos y los mensajes políticos, y el diseño y el establecimiento de políticas públicas. Conductos todos en los que resulta indispensable, para un régimen democrático, contar con su contraparte social: la participación de los ciudadanos.

Llegados a este punto, los matices democráticos comienzan a ser cada vez más fríos. Ya hemos visto que existen múltiples cauces institucionales para asegurar que la opinión de los ciu-

dadanos sea realmente tomada en cuenta en las actividades legislativas y políticas del gobierno, para garantizar que la representación no se separe demasiado de la participación. Pero es en la administración pública cotidiana donde se encuentra el mayor número de nexos entre sociedad y gobierno y en donde se resuelven los cientos de pequeños conflictos que tienden a conservar o a romper los difíciles equilibrios de la gobernabilidad. Sería imposible enumerarlos, entre otras razones, porque probablemente nadie los conoce con precisión. En ellos cuentan tanto las leyes y los reglamentos que dan forma a las diferentes organizaciones gubernamentales, como las demandas individuales y colectivas de los ciudadanos que deciden participar. Se trata de un amplio entramado de pequeñas redes de decisión y de acción que todos los días cobra forma en los distintos niveles de gobierno.

III

Más allá del funcionamiento de los parlamentos legislativos y de los procesos electorales, para la administración pública el ciudadano ha ido perdiendo la vieja condición de súbdito que tenía en

otros tiempos, para comenzar a ser una suerte de *cliente* que demanda más y mejores servicios de su gobierno y un desempeño cada vez más eficiente de sus funcionarios, porque paga impuestos, vota y está consciente de los derechos que le dan protección. El ciudadano de nuestros días está lejos de la obediencia obligada que caracterizó a las poblaciones del mundo durante prácticamente toda la historia. La conquista de los derechos que condujeron finalmente al régimen democrático –derechos civiles, políticos y sociales– cubrió un largo trayecto que culminó –si es que acaso ha culminado– hasta hace unas décadas.

Primero fueron los límites que los ciudadanos impusieron a la autoridad de los gobernantes, en busca de nuevos espacios de libertad. Fue aquel primer proceso del que ya hemos hablado y que condujo, precisamente, a la confección de un nuevo concepto de ciudadano y a la creación de un ámbito privado para acotar la influencia del régimen anterior. Más tarde vinieron los derechos políticos que ensancharon las posibilidades de participación de los ciudadanos en la elección de sus gobernantes. Y por último, los derechos

sociales: los que le pedían al Estado que no sólo se abstuviera de rebasar las fronteras levantadas por la libertad de los individuos –los derechos humanos–, sino que además cumpliera una función redistributiva de los ingresos nacionales en busca de la igualdad. De modo que, en nuestros días, las funciones que desarrolla el Estado no solamente están ceñidas al derecho escrito, sino que además han de desenvolverse con criterios democráticos y sociales. Vivimos, en efecto, la época del Estado social y democrático de derecho.

Por eso ya no es suficiente que los gobiernos respondan de sus actividades exclusivamente ante los cuerpos de representación popular, sino también ante los ciudadanos mismos. Y de ahí también que las otrora distantes autoridades administrativas hayan ido mudando sus procedimientos para seleccionar prioridades por nuevos mecanismos de intercambio constante con los ciudadanos que han de atender. La palabra *participación* ha ido cobrando así nuevas connotaciones en la administración pública de nuestros días. Y ese cambio ha llevado, a su vez, a la revisión paulatina de las divisiones de competencias entre órganos y niveles de go-

bierno que habían funcionado con rigidez. Convertidos en ciudadanos, los antiguos súbditos exigen ahora no sólo una mejor atención a sus necesidades, expectativas y aspiraciones comunes, sino una influencia cada vez más amplia en la dirección de los asuntos públicos. En las democracias modernas, cada vez se gobierna menos en función de manuales y procedimientos burocráticos, y más en busca de las mejores respuestas posibles a las demandas públicas.

IV

Se trata de una transformación que está afectando muchas de las viejas rutinas burocráticas y que está obligando, también, a entender con mayor flexibilidad las fronteras que separaban las áreas de competencia entre los gobiernos nacional, estatal y local. Las prioridades y los programas de gobierno, entendidos como obligaciones unilaterales de los organismos públicos, están siendo sustituidos gradualmente por una nueva visión apoyada en el diseño de *políticas públicas* que atraviesan por varios órganos y varios niveles al mismo tiempo. Ya no son los viejos programas gubernamentales que se consideraban responsabilidad exclusiva de los funciona-

rios nombrados por los líderes de los poderes ejecutivos, sino *políticas* en las que la opinión de los ciudadanos cuenta desde la confección misma de los cursos de acción a seguir, y también durante los procesos que finalmente ponen en curso las decisiones tomadas. Políticas *públicas* en el más amplio sentido del término; es decir, acciones emprendidas por el gobierno y la sociedad de manera conjunta. Pero que lo son, además, porque exceden los ámbitos cerrados de la acción estrictamente gubernamental:

Gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental. Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos.¹⁶

¹⁶ La cita es de Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, p. 32.

Una visión participativa del quehacer público, sin embargo, no ha de confundirse con una ausencia de responsabilidad por parte de quienes representan la vida política en una nación. Sumar la participación ciudadana a las tareas de gobierno no significa lanzar todas las respuestas públicas hacia una especie de mercado político incierto ni, mucho menos, que el Estado traslade sus funciones hacia los grupos sociales organizados. Lo que significa es un cambio de fondo en las prácticas gubernativas que llevaron a separar, artificialmente, las ideas de representación y de participación como si no formaran el binomio inseparable de los regímenes democráticos. Ni es tampoco una nueva forma de movilización “desde arriba”, porque el elemento clave de cualquier política pública reside en la libre voluntad de los ciudadanos. Ciertamente, no es sencillo distinguir los matices ni las posibles desviaciones que suelen ocurrir en la práctica cotidiana de los gobiernos. Pero tampoco debe perderse de vista lo que hemos repetido a lo largo de las páginas anteriores: la verdadera participación ciudadana es el encuentro entre algunos individuos que libremente deciden formar parte de una acción colectiva y de un entorno que la hace propia.

V

Ya hemos dicho que en ese proceso de transformación de las prácticas gubernativas se han ido diluyendo, también, los cotos que solían separar a los distintos niveles de competencia. La organización *departamental* que acuñó el siglo pasado para responder a las funciones de gobierno y los criterios de soberanía o de autonomía entre los ámbitos locales, regionales y nacionales de cada gobierno. Problema difícil que, sin embargo, forma parte de las agendas nacionales de las democracias contemporáneas.

Si a partir de una visión participativa de la administración pública cada problema amerita una solución propia y un cauce para hacer posible la participación de los ciudadanos, salta a la vista que las rígidas divisiones formales de competencias pueden convertirse en un obstáculo a la eficiencia de las respuestas. La escasez de los recursos disponibles y la creciente complejidad de las sociedades modernas, por lo demás, hace cada vez más necesaria la búsqueda de soluciones flexibles y el apoyo recíproco entre distintas unidades de gobierno, y de éstas con la sociedad.

Es obvio que a finales del siglo xx los problemas que afronta un gobierno son mucho más complicados que a principios del xix; pero también lo es que el desarrollo tecnológico ha incrementado sus posibilidades de respuesta. En nuestros días, la comunicación y los intercambios entre distintos países son tan amplios como las redes que enlazan a las ciudades y a las comunidades de cada nación en particular: la interdependencia, esa palabra de la que tanto oímos hablar cuando se discuten los problemas universales, es también una realidad hacia el interior de los estados nacionales. En las democracias más avanzadas cada vez hay menos comunidades aisladas de toda influencia exterior —si es que las hay—, y cada vez son más complejos los problemas que el gobierno debe afrontar. De modo que las antiguas divisiones tajantes entre gobiernos regionales y nacionales —que colocaban al ciudadano ante dos autoridades distintas, con competencias cruzadas y diferentes soluciones para las mismas demandas— cada vez son más un obstáculo que una alternativa de solución. ¿Por qué? Porque los ciudadanos y los problemas que afrontan son los mismos, aunque las divisiones administrativas que sirven para la

organización del gobierno tiendan a separarlos.

¿Quiere esto decir que, ante la creciente participación ciudadana, los gobiernos deben renunciar a sus divisiones artificiales para presentarse como un solo bloque ante la sociedad? No. Lo que significa es que hay una tendencia creciente a perfeccionar las relaciones entre gobiernos: entre los niveles locales, regionales y nacionales de administración pública dentro de cada país. Se trata, pues, de otra paradoja producida por la convivencia entre representación y participación: si la primera lleva a la elección del mayor número posible de autoridades, para asegurar que la voluntad popular esté detrás de cada uno de los cargos que exige la administración pública, la segunda exige que los representantes políticos refuercen sus lazos de coordinación, entre sí mismos y con la sociedad que los ha electo, para responder con mayor eficacia a las demandas cotidianas de los ciudadanos. Dice bien Richard Rose: “las políticas públicas unen lo que las constituciones separan”.¹⁷ También podría decirse de

¹⁷ “From Government at the Center to Nationwide Government”, en Yves Mény y Vin-

esta manera: la participación ciudadana lleva a relacionar lo que la representación política obliga a fragmentar. Ambos son procedimientos democráticos y ambos están llamados a coexistir: las elecciones para designar cargos públicos, y las relaciones cotidianas entre sociedad y gobiernos –locales, regionales y nacionales– para dirimir conflictos y soluciones comunes.

VI

Los cambios que la cada vez más amplia participación ciudadana ha introducido en las prácticas de gobierno no se entenderían cabalmente, finalmente, sin el doble concepto de *responsabilidad pública*. La idea clave que dio paso a la democracia moderna –no lo perdamos de vista– fue la soberanía popular. Si los reyes soberanos sólo respondían ante Dios, los representantes políticos del Estado moderno han de responder ante el pueblo que los nombró. Los votos no les conceden una autoridad ilimitada, sino la obligación de ejercer el poder público en beneficio

del pueblo. De acuerdo con la formulación clásica de Abraham Lincoln, es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. En este sentido, buena parte de la evolución de los regímenes democráticos se explicaría como un esfuerzo continuo por hacer más responsables a los gobiernos frente a la sociedad.

En las democracias la pregunta fundamental no siempre es ¿quién debe gobernar?, pues la respuesta alude invariablemente a la voluntad popular expresada en las urnas: debe gobernar quien gane los votos del pueblo. La pregunta central, una vez que el gobierno ha quedado formado, podría formularse más bien de la manera siguiente: “¿qué podemos hacer para configurar nuestras instituciones políticas, de modo que los dominadores malos e incapaces –que naturalmente intentamos evitar, pero que no resulta fácil hacerlo– nos ocasionen los menores daños posibles y podamos deshacernos de ellos sin derramar sangre?”¹⁸ Esta es la pregunta central de la democracia.

cent Wright, *Center Periphery Relations in Western Europe*, Allen and Unwin, Londres, 1985, pp. 22-23.

¹⁸ La pregunta está formulada por Karl R. Popper en *Sociedad abierta, universo abierto. Conversación con Franz Kreuzer*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 21.

La responsabilidad de los gobernantes constituye, en efecto, una de las preocupaciones centrales de las democracias modernas. No sólo en términos de la capacidad de respuesta de los gobiernos ante las demandas ciudadanas, como hemos visto hasta ahora, sino del buen uso de los recursos legales que los ciudadanos depositan en sus representantes políticos. Es una palabra con doble significado, que lamentablemente no tenemos en el idioma español: responsabilidad como *responsiveness*, en el sentido de que los gobernantes deben responder ante la sociedad que los eligió y ser consecuentes con sus demandas, necesidades y expectativas; y también como *accountability*: la obligación de rendir cuentas sobre su actuación en el mando gubernamental. Y en ambos frentes es esencial la participación ciudadana: de un lado, para garantizar las

respuestas flexibles que supone la democracia cotidiana, pero del otro para mantener una estrecha vigilancia sobre el uso de la autoridad concedida a los gobernantes.

Un gobierno democrático tiene que ser un gobierno responsable, en el doble sentido del término, Pero no puede llegar a serlo, paradójicamente, si los ciudadanos a su vez no logran establecer y utilizar los cauces de participación indispensables para asegurar esa responsabilidad. Camino de doble vuelta, la representación política y la participación ciudadana suponen también una doble obligación: de los gobiernos hacia la sociedad que les ha otorgado el poder, y de los ciudadanos hacia los valores sobre los que descansa la democracia: hacia los cimientos de su propia convivencia civilizada.

V. Los valores de la participación democrática

I

Resulta casi tautológico –una explicación que se explica a sí misma– decir que el núcleo de la participación ciudadana reside en la actitud de los individuos frente al poder. Ya en otra parte habíamos distinguido esa forma de acercarse a los problemas públicos, de tomar parte en ellos, de cualquier otra forma de acción colectiva. Pero todavía no hemos aclarado el último punto: que no todas las formas de participación conducen a la civilidad ni a la democracia, ni tampoco que el hecho de participar en actividades públicas debe conllevar una cierta ética: una carga de valores que no sólo deben ser exigidos de los gobiernos, sino de todos y cada uno de los ciudadanos que dicen participar en favor de la democracia. En otras palabras: que no es suficiente participar sin más en cualquier cosa y de cualquier modo para decir que se trabaja en favor de la sociedad. Con más frecuencia de la que quisiéramos, por el contrario,

nos encontramos con formas de participación que tienden más a destruir que a construir nuevos espacios para el despliegue de las libertades humanas o para el encuentro de la igualdad.

De modo que es preciso subrayar que la participación ciudadana apenas podría imaginarse sin una cuota, aunque sea mínima, de eso que llamamos conciencia social. Me refiero a los vínculos que unen la voluntad individual de tomar parte en una tarea colectiva con el entorno en el que se vive. Abundan los ejemplos de las empresas comunes que olvidan abiertamente los efectos postreros de la acción inmediata. El mundo no padecería conflictos sociales ni sufriría la depredación creciente de sus exiguos recursos, por citar sólo los ejemplos más conocidos, si todos los seres humanos actuáramos sobre la base de lo que Max Weber llamó una *ética de la responsabilidad* (ética que, por cierto, le asignó especialmente a los políticos profesionales). Pero ocu-

re que la mayor parte de las personas suele luchar por satisfacer sus intereses y sus necesidades individuales antes que permitirse el sacrificio por los demás. Y en la mayor parte de los casos, son esas necesidades e intereses privados los que mueven a los seres humanos a emprender actividades conjuntas con otros: los que empujan a la participación ciudadana. De ahí que la trama de motivaciones y aspiraciones que rodean la vida social resulte tan complicada.

No obstante, el tema que nos ocupa se encuentra a medio camino entre las razones de cada individuo y la vida política: entre los deseos personales y las restricciones y los estímulos que ofrece la sociedad. Pero además lo hemos abordado desde una perspectiva democrática, lo que supone que la soberanía entregada a los pueblos les impone también ciertas obligaciones. Aquella idea de la responsabilidad que atañe a los gobiernos de los regímenes democráticos atraviesa también, inexorablemente, por el comportamiento de los ciudadanos. No todo depende de las élites. Si bien son éstas las que han de asumir mayores compromisos con el mantenimiento y el respeto a las reglas del juego que hacen posible la demo-

cracia, lo cierto es que esa forma de gobierno sería imposible sin un conjunto mínimo de valores éticos compartido por la mayoría de la sociedad. Aunque la gente no participe siempre y en todas partes—ya vimos que eso es sencillamente imposible—, la consolidación de la democracia requiere mantener abiertos los canales de la participación y despiertos los valores que le dan estabilidad a ese régimen.

Entre la actitud ética y la actitud política hay ciertamente diferencias notables: “la ética es ante todo una perspectiva *personal* (mientras que) la actitud política busca otro tipo de acuerdo, el acuerdo con los demás, la coordinación, la organización entre muchos de lo que afecta a muchos. Cuando pienso moralmente no tengo que convencerme más que a mí; en política es imprescindible que convenza o me deje convencer por otros”.¹⁹ Pero la participación política, la participación ciudadana, supone ambos procesos simultáneamente: el convencimiento propio acerca de las razones que me llevan a participar, y el acuerdo con los demás

¹⁹ Fernando Savater, *op. cit.*, p. 11.

para iniciar una empresa común. De modo que en ella se reúnen los valores individuales que hacen plausible la iniciativa personal de participar, y los valores colectivos que hacen posible, además, la vida civilizada. Algo que Victoria Camps ha llamado, en síntesis, virtudes públicas.²⁰

II

En buena medida, la democracia es una forma de emancipación de las sociedades. Sociedades maduras que han abandonado la protección más o menos cuidadosa, o más o menos autoritaria, de alguien que vigila la convivencia a nombre de todos. En la democracia ya no hay a quien culpar de las desgracias sociales, ni tampoco ante quien reclamar sin más el reparto gracioso de beneficios. Con la democracia los pueblos se quedan solos ante sí mismos: ya no hay reyes, ni dictadores, ni partidos totalitarios, ni ideologías cerradas que ayuden a resolver las demandas o a responder las preguntas que nos hace-

²⁰ Victoria Camps, *Virtudes públicas*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990. La lista de valores que recojo en lo sucesivo es deudora de las ideas de ese libro. Para el lector interesado en el tema, recomiendo su lectura completa.

mos. Hay leyes, instituciones y procedimientos que regulan la convivencia, pero que a fin de cuentas llevan a cada individuo a hacerse responsable de sí mismo y de los demás. Tarea difícil y novedosa, cuando la mayor parte de la historia del mundo se ha construido a través de los grandes líderes, de los dirigentes que lo decidían todo y por todos.

Por eso la *responsabilidad* es la primera de las virtudes públicas que vale la pena considerar. Si antes dijimos que los monarcas absolutos eran responsables únicamente ante Dios, ahora hay que agregar que la responsabilidad de sus súbditos no era como la que han conocido las democracias modernas, porque ellos no participaban en la confección de las leyes que los regían. No habían conquistado las libertades que nos parecen tan naturales: los derechos intrínsecos a la vida del ser humano. Ser libre, en cambio, es ser responsable. ¿Ante quién? Ante los individuos con quienes se comparte la libertad. Y en ese sentido, la participación ciudadana en la democracia es también una forma de influir y de dejarse influir por quienes comparten la misma libertad de participar. Responsables ante nosotros y ante los demás, pues el propio régi-

men de libertades que hace posible la participación es, al mismo tiempo, su primera frontera. En otras palabras: sería absurdo que la participación llevara hasta el extremo de destruir la posibilidad misma de participar. Ese era el riesgo que temían los griegos, y es el mismo que obliga a tener presente la responsabilidad de los ciudadanos frente a la construcción y la consolidación de la democracia.

El segundo valor que conviene recordar es la *tolerancia*: “el reconocimiento de las diferencias, de la diversidad de costumbres y formas de vida”.²¹ Tolerar no significa aceptar siempre lo que otros opinen o hagan, sino reconocer que nadie tiene el monopolio de la verdad y aprender a respetar los puntos de vista ajenos. ¿Por qué se relaciona esto con la participación ciudadana? Porque si la representación política se integra a través de los votos, y éstos suponen una primera forma de aceptar y de respetar las posiciones de los demás, la participación se construye necesariamente a través del diálogo: de la confrontación de opiniones entre varios individuos independientes, que

han decidido ofrecer una parte de sus recursos y de su tiempo en busca de objetivos comunes, pero que también han decidido renunciar a una porción de sus aspiraciones originales para cuajar una acción colectiva. Sin tolerancia, la participación ciudadana sería una práctica inútil: no llevaría al diálogo y a la reproducción de la democracia, sino a la confrontación y la guerra.

Por último, la *solidaridad*: ese término difícil y controvertido que, sin embargo, nació desde los primeros momentos de la Revolución francesa, esa revolución de occidente en busca de libertad, igualdad y fraternidad:

...la libertad puede existir sin igualdad —escribió Octavio Paz— y la igualdad sin libertad. La primera, aislada, ahonda las desigualdades y provoca las tiranías; la segunda oprime a la libertad y termina por aniquilarla. La fraternidad es el nexo que las comunica, la virtud que las humaniza y las armoniza. Su otro nombre es solidaridad, herencia viva del cristianismo, versión moderna de la antigua caridad. Una virtud que no conocieron ni los griegos ni los romanos, enamorados de la libertad pero ignorantes de la verdadera compasión. Dadas las diferencias naturales entre los hombres, la

²¹ *Ibid.*, p. 81.

igualdad es una aspiración ética que no puede realizarse sin recurrir al despotismo o a la acción de la fraternidad. Asimismo, mi libertad se enfrenta fatalmente a la libertad del otro y procura anularla. El único puente que puede reconciliar a estas dos hermanas enemigas –un puente hecho de brazos entrelazados– es la fraternidad. Sobre esta humilde y simple evidencia podría fundarse, en los días que vienen, una nueva filosofía política.²²

En efecto, la idea de la solidaridad, siendo tan antigua, tiene que recrearse en el futuro. Pero el matiz con la idea fraterna es pertinente: si ésta se encuentra ligada a la caridad como un acto simultáneo de generosidad y de salvación individual, la solidaridad tiene que ver con la sobrevivencia de todos. La fraternidad se establece entre individuos: es una relación entre personas, por sí mismas. La solidaridad, en cambio, quiere abarcar a la sociedad, pero sobre todo pretende surgir de ella. Ningún gobierno puede dar solidaridad como tampoco puede dar democracia, porque ambas se desprenden de la convivencia entre ciudadanos. De modo

que la solidaridad es algo más que un acto caritativo: es un esfuerzo de cooperación social y una iniciativa surgida de la participación ciudadana para vivir mejor.

Responsabilidad, tolerancia y solidaridad son valores públicos que se entrelazan, por último, con uno más amplio que los abarca: la justicia. Pero de la justicia “sólo conocemos leves y esporádicos destellos. No sabemos cómo es la sociedad justa, porque *queremos* que la nuestra lo sea. Este querer implica una predisposición que puede y debe concretarse en una serie de disposiciones. De ellas, tal vez entendamos mejor su significado negativo, lo que no son, pero esa es ya una vía para conocerlas. Digámoslo ya de una vez: los miembros de una sociedad que busca y pretende la justicia deben ser solidarios, responsables y tolerantes. Son éstas las virtudes indisociables de la democracia”.²³ ¿Puede estimularlas la participación ciudadana? Sin duda, pues no hay otro camino que reconozca, al mismo tiempo, la civilidad y la soberanía de los pueblos.

²² Octavio Paz, *La otra voz*, Universidad Complutense de Madrid, 1990, p. 8.

²³ Victoria Camps, *op. cit.*, p. 32.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas. Estudio Introductorio*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
- Aristóteles, *La política*, Porrúa, México, 1985.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- Camps, Victoria, *Virtudes públicas*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.
- Cunill, Nuria, *Participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, 1991.
- Dahl, Robert, *La poliarquía (participación y oposición)*, Tecnos, Madrid, 1980.
- Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.
- Mény, Yves y Vincent Wright, *Center Periphery Relations in Western Europe*, Allen and Unwin, Londres, 1985.
- Milbrath, Lester W., *Political Participation. How and why do People Get Involved in Politics?*, Rand McNally, Chicago, 1965.
- Paz, Octavio, *La otra voz*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1990.

- Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 2, Instituto Federal Electoral, México, 1994.
- Popper, Karl, *Sociedad abierta, universo abierto. Conversación con Franz Kreuzer*, Tecnos, Madrid, 1984.
- Savater, Fernando, *Política para Amador*, Ariel, Madrid, 1992.
- Verba, Sidney y Gabriel Almond, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, 1963.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie y Jae-On Kin, *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*, University of Chicago Press, Chicago, 1978.

Sobre el autor

Mauricio Merino es egresado de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán. Realizó estudios de posgrado en Derecho Constitucional en el Centro de Estudios Constitucionales, así como estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad Complutense, ambos en Madrid.

Merino es actualmente profesor-investigador en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y preside el Consejo Directivo del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Además, es miembro fundador de la Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas.

Es colaborador permanente, entre otros medios nacionales y especializados, del periódico *La Jornada* y de la revista *Nexos*. Ha publicado varios libros sobre el tema de la política, entre los que destacan: *Fuera del Centro, Cambio político y gobernabilidad* y *La democracia pendiente*. Entre sus ensayos más conocidos se encuentran “La deuda política de México”, “Mirabeau o las circunstancias” y “En busca de la democracia municipal”.

Fue ganador, entre otros, del premio “Carlos Pereyra” de ensayo político otorgado por la Fundación Nexos.

La participación ciudadana en la democracia
se terminó de imprimir en la Ciudad de México
en el mes de enero de 2013.
La edición consta de 5,000 ejemplares
y estuvo al cuidado de la



Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral
y Educación Cívica del

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL