
PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ABSTENCIONISMO Y CULTURA CÍVICA EN MÉXICO: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA

Rosa María MIRÓN LINCE*

SUMARIO: I. Ciudadanos y participación; II. Abstencionismo y participación; III. Cultura cívica; IV. La representación política; V. Los imprescindibles equilibrios en la democracia; VI. Conclusiones.

Inició este trabajo con un breve recorrido por los conceptos de *ciudadanía*, *participación*, *abstención* y *cultura cívica*.¹ Sobre estas bases, analizaré la relación existente entre participación y abstención con la *representación política*, para advertir la manera como se perfila una determinada cultura cívica en las sociedades modernas y, con base en el binomio participación-abstención, dar un vistazo a los complejos equilibrios que exige la democracia en nuestros días. A manera de conclusión, resaltaré el papel que ha jugado —y juega— la participación ciudadana en la consolidación de las instituciones democráticas y en el cambio político en México.

I. CIUDADANOS Y PARTICIPACIÓN

Al reflexionar sobre los procesos y relaciones que dan vida a una democracia, es inevitable advertir la existencia de un estrecho

* Politóloga. Ex Consejera Electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal; profesora titular definitiva de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Agradezco la colaboración de Fernando Dávila Miranda y Javier Felipe Hernández Sánchez en la elaboración de este documento.

vínculo con el concepto de ciudadanía. En efecto, la idea de igualdad de los derechos políticos —así como de las obligaciones— entre los individuos que pertenecen a una misma sociedad es una constante en el surgimiento y consolidación de las democracias modernas.

Además de esta característica, también podemos identificar otros rasgos de la ciudadanía moderna, a saber: la pertenencia a una comunidad política; la garantía para el ejercicio de sus derechos a través de instituciones creadas para tal fin, y la existencia de un espacio público que facilite su expresión y participación.

El acceso de todos los individuos, sin importar su género, a la condición de ciudadanos es relativamente reciente en las democracias, situación de la cual no escapa nuestro país. En México operó un proceso semejante de incorporación a la condición de ciudadano, al otorgarse el voto a las mujeres en la década de los cincuenta, y más tarde a los jóvenes a partir de los 18 años.

Existen varios modelos de definición del ciudadano, mismos que asignan a éste virtudes y tareas específicas. Utilizando como criterio de clasificación el de la moral pública, podemos ubicar la existencia de tres grandes tradiciones de virtud cívica en el mundo occidental: *la republicana, la liberal y la democrática radical*.

La primera resalta las cualidades del ciudadano y se basa en la convicción de que existe un bien público más allá de los intereses particulares de los miembros de la comunidad política. La segunda pone énfasis en las garantías individuales, el respeto al orden jurídico y la tolerancia. La tercera se articula en torno a las nociones de participación, justicia y autogobierno.

Dichas tradiciones o modelos sirven de referencia para entender el involucramiento de los ciudadanos en la vida pública. La mezcla de las tradiciones republicana y democrática radical conlleva una concepción de democracia directa, mientras que la tradición liberal es más cercana al modelo de la democracia representativa.

Imaginar la existencia de sistemas políticos democráticos sin la presencia de una cierta dosis de participación ciudadana es una tarea, además de difícil, poco fructífera. Más aún, porque la noción de soberanía popular que legitima el orden democrático, parte del supuesto que los ciudadanos participan de manera directa o indirecta en la toma de decisiones públicas.

Pese a que existe un amplio acuerdo en torno a esta condición, la tradición del pensamiento democrático moderno muestra divergencias en cuanto a la forma que debe adoptar la participación. Para una corriente, la participación de los ciudadanos necesita ser permanente e inmediata. Por ende, es preciso minimizar cualquier forma de intermediación institucional. Esta visión hace sentido con el modelo de la *democracia directa*.

De acuerdo con este modelo, se espera que el ciudadano esté interesado y movilizado de forma permanente por los asuntos públicos, a la manera de un “héroe cívico”, como lo concibió Guy Hermet,² el cual presentara un alto sentido de virtuosismo político, cuyos rasgos, en el plano real, son inevitablemente utópicos.

Para otra corriente, en sociedades complejas, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos pasa por canales institucionales predeterminados, en donde se realiza la delegación de autoridad a representantes que son electos a través de procesos electorales.

Son ellos quienes tienen —por mandato expreso— la toma de decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto. Esta perspectiva, conviene apuntarlo, corresponde al modelo de la *democracia representativa*.

Además, la participación política es percibida como una actividad que moviliza de manera intermitente a los ciudadanos, dependiendo de sus preferencias e intereses personales. Esta presencia “mínima” de la ciudadanía en los asuntos públicos recomienda que el papel de ésta debe restringirse a la elección periódica de representantes populares, junto con el escrutinio continuo de las acciones gubernamentales.

El debate en torno a la cantidad de participación ciudadana considerada necesaria (extensa o limitada) no demerita la convicción de que la participación es uno de los indicadores de la solidez de cualquier democracia.

Para mí, el concepto de ciudadano total y permanente, además de ilusorio, es totalitario. Recordemos que solamente los regímenes

² Hermet, Guy, *La trahison démocratique: populistes, républicaines et démocrates*, Flammarion, París, 1998.

comunistas, fascistas o militaristas han conseguido convocar e involucrar a la nación entera en una movilización permanente, en contra de enemigos de la nación o por el bien de ésta.

Debemos tener en cuenta, sin embargo, que tal movilización se ha conseguido a costa de las libertades elementales, y tristemente, a costa de la democracia misma, al traducirse de manera inequívoca como persecución del disidente, negando sus derechos y existencia misma. Y esto es importante tenerlo presente ya que no puede haber democracia, ni sociedad civil, sin el ejercicio y el derecho de la disidencia.

La democracia representativa no solamente salva la paradoja de la movilización total que acaba con el ejercicio mismo de la ciudadanía; también asigna un lugar a los gobernantes y a los gobernados: admite el diseño y aplicación de reglas para normar su relación, haciendo posible una vigilancia mutua y constante. Además, establece un límite, tanto al ejercicio del Estado como al aislacionismo del individuo.

El Estado se subordina así al Estado de derecho al igual que los ciudadanos, lo que permite que éstos mantengan sus garantías y dignidad a salvo de un eventual ejercicio arbitrario del poder. Norberto Bobbio afirma que el Estado está hecho para el individuo y no el individuo para el Estado, ya que la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre es “la finalidad de toda asociación política”.³

Sin embargo, los individuos están inevitablemente sujetos a la esfera estatal: son censados y reconocidos mediante documentos de ciudadanía; son obligados a pagar contribuciones y son convocados a participar en los procedimientos democráticos. Pueden sustraerse al ejercicio de sus derechos (entre ellos, la participación) cierto, pero no pueden evitar el cumplimiento de, al menos, las más elementales obligaciones.

En este ámbito intermedio es donde el ciudadano no puede evitar serlo, pero puede decidir no ejercer su ciudadanía, o ejercerla sólo cuando es convocado o cuando considera necesario presionar al Estado. Asimismo, la esfera del gobierno queda a medio camino

³ La cita corresponde a Bovero, Michelangelo, “Ciudadanía y Derechos Fundamentales”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva Serie, Año XXXV, núm. 103, enero-abril 2002, p. 19.

entre la absorción de la sociedad (*Welfare State*) y su total separación (neoliberalismo): el Estado conduce, pero no controla; censa, pero no avasalla.

La *democracia representativa* ocupa estos espacios intermedios, pues delimita las ocasiones y los medios legales de participación, proscribiendo únicamente aquellos que pueden atentar contra las libertades de terceros o vulnerar el Estado de derecho.

Conviene también notar que la participación ciudadana está siempre ligada a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas, más allá de las apreciaciones subjetivas que suelen acompañarla. Por tal motivo, la participación encuentra dos afluentes que le dan sentido: es siempre, a un mismo tiempo, un acto social y colectivo, así como también es el producto de una decisión personal.

Esta circunstancia hace que la participación presente un delicado equilibrio entre las razones que motivan a las personas a participar (dimensión subjetiva) y las facilidades y condiciones para hacerlo (dimensión objetiva); así también, entre el ambiente que les rodea y su voluntad de intervenir de manera activa en los asuntos públicos.

Lo anterior no deja de tener un carácter paradójico, más aún si consideramos que la participación no puede darse sin una distribución desigual de aportaciones individuales, ni puede producir los mismos resultados para aquellos que decidieron formar parte de un propósito compartido.

Hasta aquí, podemos concluir que *ciudadanía* y *participación* forman un binomio que adquiere sentido y dimensión en la esfera de lo público. Es ahí donde encuentran el campo idóneo para conjugarse y expresarse de manera integral. El carácter de “lo ciudadano” encuentra en la participación su mejor vehículo y, a la vez, la participación social y políticamente efectiva —o la no participación— es facultad exclusiva de los ciudadanos.

II. ABSTENCIONISMO Y PARTICIPACIÓN

El abstencionismo es una categoría que está íntimamente vinculada a los procesos electorales; además, se pueden identificar como factores que inciden en su presencia a la cultura política y, en ocasiones, a la psicología social.

Existen diversas maneras para explicar al abstencionismo: como protesta ciudadana; como incredulidad pública hacia los beneficios de los procesos electorales; o bien, como el desencanto de los ciudadanos ante los actores políticos. Lo que conviene advertir aquí es que, en todas ellas, estamos utilizando los parámetros que ofrece la *cultura política*.

Por su lado, el ámbito de la *sicología social* se dirige a resaltar aquellos factores subjetivos que empujan al individuo a sumarse a una propuesta o candidato. Aquí se parte del supuesto que los atributos que llega a percibir del candidato son un factor con mayor peso a la hora de decidir la participación o no, más que el mensaje utilizado.

Para los propósitos de esta exposición, utilizaré la ruta de la cultura política, y de manera específica, la cultura cívica como marco de referencia para construir mis reflexiones. Con base en esta perspectiva y dependiendo del contexto histórico, se puede interpretar a la abstención como un indicador del desarrollo democrático, o bien, como una señal del agotamiento de la legitimidad de los actores políticos.

Sin embargo, conviene hacer la siguiente aclaración. La esfera cultural no es la única vía que nos permite acercarnos a marcos explicativos válidos en torno al abstencionismo. Existen factores sociales de naturaleza distinta a aquellos derivados del ámbito cultural, mismos que están empezando a ofrecer nuevas e interesantes perspectivas de este fenómeno. Sin embargo, considero que la esfera cultural sigue aportando elementos significativos para entender este complejo fenómeno.

Veamos, pues, más de cerca el fenómeno del abstencionismo. Es ampliamente reconocido que, para que la democracia pueda funcionar de manera adecuada, es imprescindible la participación de la ciudadanía en los procesos electorales, cuyos resultados servirán para renovar los poderes nacionales o locales.

Es decir, el sufragio es el instrumento que la ciudadanía utiliza para influir sobre el proceso político en general y otorgar legitimidad a sus autoridades. Pero el ciudadano puede renunciar a su derecho de emitir su voto y, de manera indirecta, depositar su decisión en los ciudadanos que sí lo ejercen. Es decir, aunque en términos de legitimidad es preferible una asistencia copiosa a las urnas, se considera que quien voluntariamente desiste de su derecho a votar, por la razón que sea, transfiere en automático ese derecho a quien sí acepta ir a las urnas.

Aquí estamos frente a una de las paradojas de la democracia, ya que bajos niveles de participación electoral, sin embargo, no impiden que los resultados obtenidos en los comicios sirvan para su principal cometido: la elección de representantes.

Estoy segura de que si la gran mayoría renunciara, por el motivo que fuera, a ejercer su derecho a expresar su voluntad a través del voto, es muy probable que la democracia empezaría a desvirtuarse, y más aún si esta conducta se repitiera en cada elección. Sin embargo, pese a una disminuida presencia ciudadana, la democracia puede subsistir sin grandes problemas, siempre y cuando la abstención no sea abrumadora.

Frente a este problema de “ciudadanía mínima”, la preocupación se ha dirigido a varios campos: identificar los factores que provocan la baja politización de la sociedad; advertir la manera como se pueda estimular a la ciudadanía a decidir no abstenerse y hacer el esfuerzo de emitir su voto; conocer la percepción que tiene la ciudadanía del valor de su voto, entre otros.

Es por ello que reducir el abstencionismo elección tras elección se ha convertido en un reto que comparten las instituciones electorales, los partidos políticos y las organizaciones cívicas en todas las sociedades democráticas, en particular, la de nuestro país.

En México, la aportación de las instituciones se centra en reducir los costos que implica al ciudadano registrarse en un padrón electoral, tramitar su credencial para votar y recogerla. Esto se ha solucionado de manera aceptable por el lado formal, ya que tal identificación es universalmente aceptada en cualquier trámite que realiza el ciudadano. La obligatoriedad se reduce, en este caso, a contar con el medio para votar.

Los partidos políticos tienen una alta responsabilidad en el convencimiento para que los ciudadanos perciban como importante su participación. Son ellos, como entidades de interés público, los que deben desplegar intensas campañas de difusión que persigan poner en primer plano el factor político en el interés ciudadano y persuadirlo de participar en los comicios, tarea que no es menor.

Por su parte, las organizaciones cívicas asumen un papel intermedio entre los partidos políticos y las autoridades electorales, ya que, en estricto sentido, su labor rebasa el ámbito electoral y tienen una presencia que resulta más leal, convencida y auténtica.

ca frente a la ciudadanía. Es decir, dichas organizaciones no requieren de la coyuntura político-electoral para buscar la participación; sin embargo, la suma de éstas para tal o cual fórmula electoral ofrece a la ciudadanía y a los mismos partidos políticos un capital nada despreciable.

El trabajo de estos tres tipos de instituciones democráticas no sólo resulta valioso, sino imprescindible para evitar, en lo posible, disfuncionalidades en el comportamiento electoral de los ciudadanos que puedan poner en riesgo el relevo pacífico de los gobernantes y, en general, la gobernabilidad.

El abstencionismo es un fenómeno cuya manifestación ha sido constante en los resultados electorales en nuestro país.⁴ Y es debido a la presencia del abstencionismo que la participación cobra mayor sentido. No sobra decir que, a medida que la participación es mayor, el abstencionismo no pasa de ser una cifra más de la jornada electoral. El problema radica cuando, por una alta tendencia abstencionista, la responsabilidad de la elección de representantes recae en unos cuantos. Y estos pocos se convierten en la base de la legitimidad del juego democrático. Este fenómeno ha sido identificado, entre otros, por Nancy Thede,⁵ quien lo ha denominado como “déficit cívico”. De ahí que la abstención, así como la participación, sean las dos caras de una misma moneda, la cual puede ser explicada con base en el análisis de la cultura cívica de la población.

⁴ Para conocer las manifestaciones del fenómeno del abstencionismo y un intento por identificar los rasgos que lo caracterizan en años recientes, véase, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S.C. “Estudio sobre el abstencionismo en México”. IFE, 2001. Puede consultarse una versión preliminar en www.ife.org.mx

⁵ En este trabajo, la autora ofrece una profunda reflexión en torno al porvenir de la cultura y la participación ciudadana frente a un entorno que se caracteriza por un fenómeno que denomina *déficit cívico*, el cual se expresa, principalmente, en el desfase entre las instituciones formales de la democracia y la falta de una ciudadanía efectiva en amplios sectores de la población. Thede, Nancy, “Los desafíos de la construcción de una cultura democrática en un mundo globalizado”, Documento presentado en el Primer Encuentro Multidisciplinario sobre Democracia y Formación Ciudadana, organizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y la Universidad Iberoamericana, los días 6, 7 y 8 de diciembre de 2001, México. Puede consultarse la versión estenográfica en www.iedf.org.mx/DECEyEC

III. CULTURA CÍVICA

Los ciudadanos que acuden a votar están convencidos de que esta acción supone un beneficio público, que de alguna manera se reflejará en una forma de bienestar personal. Como he afirmado líneas arriba, la participación ciudadana expresada en el plano electoral se basa en la convicción de que es a través del sufragio como la ciudadanía puede influir sobre el proceso político en general y brindar así legitimidad a sus autoridades. Estas, a su vez, investidas de tal legitimidad, tomarán las decisiones que permitan enfrentar y resolver los problemas que aquejan a la sociedad.

Este proceso puede considerarse como el punto de partida para entender la naturaleza de la representación política. Pero, para que dicho mecanismo pueda llevarse a cabo, es necesario que el ciudadano no acepte sólo *de facto* y a *nivel formal* las reglas del juego democrático, sino que debe tener mayor presencia en la construcción de las decisiones públicas. Por tal motivo, el funcionamiento óptimo de la democracia requiere de una ciudadanía involucrada, informada, participativa y vigilante de la actuación de sus autoridades.

Es decir, la *cultura cívica* requiere de una ciudadanía que esté en condiciones de afianzar las relaciones entre sociedad y gobierno; que tenga capacidad para dialogar, disentir, opinar, llegar a acuerdos e influir en las decisiones públicas, más allá de la elección de sus gobernantes y representantes.

Los dos ámbitos de manifestación cívica por parte del ciudadano (el electoral y el público) pueden considerarse como apoyos claves para el funcionamiento de las democracias contemporáneas. Sin embargo, tal modelo cívico requiere de ciertos balances o equilibrios de factores, que a primera vista pueden parecer contradictorios. Al respecto, Harry Eckstein afirma que, es a través de lo que él llamó “disparidades balanceadas” como la democracia logra mantener su estabilidad.

Almond y Verba,⁶ por su parte, explican dicho concepto de la siguiente manera. Por un lado, un gobierno democrático debe gobernar, mostrar poder, liderazgo y tomar decisiones. Por otro, debe

⁶ Almond, Gabriel A., “The Civic Culture: Prehistory, Retrospect and Prospect”, Documento presentado en el coloquio organizado por el Center for the Study of Democracy y el Department of Politics and Society, University of California, Irvine, 17 de noviembre de 1995.

ser responsable hacia sus ciudadanos, ya que no puede pasar por alto sus demandas. La necesidad de mantener este balance entre poder gubernamental y la capacidad de respuesta del gobierno es un factor indispensable para el mantenimiento de su legitimidad frente a la sociedad.

Pero ambos autores indican también que hace falta mantener otros balances, derivados de los equilibrios del poder y de la capacidad de respuesta, como pueden ser los balances entre consenso y diferencias generados en la sociedad por iniciativas y políticas públicas. Es así como Almond y Verba explican la manera mediante la cual, los patrones mixtos de actitudes políticas asociados con la cultura cívica resultan apropiados para el mantenimiento de un sistema democrático.

La cultura cívica⁷ es entonces un factor que condiciona o facilita el desarrollo de dichos sistemas, por lo que su estudio resulta de la mayor relevancia. Es, retomando a Almond y Verba, una cultura política que concibe al gobierno democrático como aquél en el que pesan las demandas de la población, pero que, a su vez, debe garantizar el ejercicio pacífico y estable del poder, también denominado funcionamiento efectivo o gobernabilidad.

Al respecto, Michelangelo Bovero nos ha advertido sobre las perversiones que suele generar una falta de efectividad en el ejercicio del poder, la cual ha llamado *kakistocracia* o el gobierno de los peores.⁸ En esta deformación, la democracia se reduce a su mínima expresión, estando siempre presente el ingrediente autoritario y la abierta represión a cualquier presencia de disidencia. Y es precisamente el ejercicio y el derecho de esta disidencia lo que distingue a la sociedad civil y a la democracia misma.

Ahora bien, desde la gestación misma del concepto de cultura política, concebido bajo la forma privilegiada de cultura cívica, la

⁷ Retomo el concepto de cultura cívica planteado por Ronald Inglehart, quien afirma que ésta "...puede ser concebida como un síndrome coherente de satisfacción personal, de satisfacción política, de confianza interpersonal y de apoyo al orden social existente." Véase Inglehart, Ronald, "The Renaissance of Political Culture" en *American Political Science Review*, V. 82, No. 4, diciembre, 1988.

⁸ Bovero, Michelangelo, "Gramática de la democracia. Principios y desarrollos", en *Teoría de la Democracia. Dos perspectivas comparadas*. Colección Temas de la Democracia. IFE, 2001, pp. 46-53.

preocupación por el tema de la participación política siempre ha estado en el centro del interés y el análisis de numerosas investigaciones, ya que ésta aparece como una condición indispensable del quehacer democrático.

Según los teóricos de la cultura cívica (*civic culture*), entre los que se encuentran Gabriel Almond, Sidney Verba y Robert Putnam,⁹ para que la democracia funcione, la participación no sólo no puede estar ausente, sino que tampoco puede ser excesiva. Almond lo expresó en los siguientes términos: "...para que un sistema democrático funcione bien, tiene que evitar el sobrecalentamiento por un lado, y la apatía o la indiferencia por el otro".¹⁰ Es decir, debe combinar la obediencia y el respeto a la autoridad con la iniciativa y la participación, sin que haya mucho de lo uno o de lo otro, ya que no todos los grupos, intereses y temas irrumpirán simultáneamente, sino en distintos momentos.

En el curso de los últimos 25 años, los estudios realizados apuntan que el modelo de cultura cívica ha sufrido cambios debido a que los ciudadanos en las sociedades democráticas han adoptado concepciones y actitudes más pragmáticas e instrumentales frente a la política. Es decir, el ciudadano actual tiene una propensión a privilegiar los costos y beneficios de sus actos políticos. Es por ello de suma importancia conocer la situación en la que se encuentra el sistema de creencias empíricas, símbolos explícitos y valores que definen la situación donde la acción política se lleva a cabo.

Y es ahí donde puede encontrarse una de las claves para entender no sólo la participación electoral, sino la abstención del potencial votante. ¿Por qué, frente a este escenario de costo-beneficio en que se ha convertido el ejercicio del sufragio, muchos ciudadanos siguen asistiendo a las urnas?

⁹ Gabriel Almond y Sidney Verba, en su obra pionera *The Civic Culture*, realizaron un estudio comparativo del funcionamiento de la cultura política predominante al inicio de los años sesenta en cinco distintas sociedades (Alemania, Gran Bretaña, Estados Unidos, Italia y México), misma que representó el primer intento sistemático de explicar las consecuencias democráticas haciendo uso de variables culturales. Almond, Gabriel A., Verba, Sidney, *The Civic Culture*, Princeton University Press, Princeton, 1963. Además, véase a Putnam, Robert, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

¹⁰ Almond, Gabriel, "The Civic Culture: Prehistory...", *op. cit.*

La respuesta tiene que ver en gran parte con ciertos valores cívicos internalizados en las democracias, los cuales insisten en la importancia del sufragio para su preservación y buena marcha.

En la medida en que el orden democrático sea aceptado por la ciudadanía, y de que ésta perciba que sus derechos e intereses cívicos más inmediatos están resguardados, muchos ciudadanos llegarán a la conclusión de que asistir a las urnas es un costo menor que merece la pena pagar, en relación con las ventajas que trae consigo dicho régimen.

Las encuestas de opinión en diversas partes del mundo reflejan que la valoración de los costos “mínimos” frente a las ventajas que ofrece el sistema democrático, es la principal motivación para asistir a las urnas. Es decir, la amplia aceptación que tiene el mecanismo democrático a través de las jornadas electorales impide, por ejemplo, a los entrevistados reconocer que no tienen intención de votar, aunque ése sea el caso. Es por ello que en la mayor parte de las encuestas en todos los países —México incluido— el grado de abstención declarado es siempre mucho menor que el registrado el día de la elección.

Factores que no necesariamente muestran una relación directa con la cultura cívica, tales como el nivel de enfrentamiento entre los principales candidatos; la importancia del cargo público que está en juego; o el tipo de programa partidista, cuya instauración pudiera llegar a lesionar intereses de amplias franjas de la sociedad, han demostrado su incidencia en la participación electoral o en su contraparte, la abstención.

Aunque diversos estudios empíricos sobre el comportamiento electoral señalan que hay ciertas características de la población que hacen más probable su inclinación a la participación electoral,¹¹ conviene resaltar un fenómeno frecuente en países con menor nivel de desarrollo desde el punto social, económico y político, como lo es el caso de México: la presencia de altos niveles de participación electoral entre la población menos escolarizada, más marginada socialmente y menos favorecida que entre los sectores con mayor poder adquisitivo.

En general, incidir en el comportamiento cívico de la población es un aspecto que empieza a ganar mayor terreno en el interés de

¹¹ Entre estas características resaltan la condición urbana, la información política, la educación formal, los niveles de vida más elevados, un mejor salario, o bien, la pertenencia de género y etnia dominante.

los gobernantes. En México, por ejemplo, se diseñó el Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática,¹² que forma parte de las líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. En este programa, el gobierno federal identifica los rasgos principales que el ciudadano debe presentar para el año 2025, a partir de un diagnóstico sobre las cualidades más representativas que actualmente lo distinguen. Con este Programa se intenta guiar los esfuerzos gubernamentales a favor de una cultura cívica que favorezca la práctica de la democracia en nuestro país.

El diagnóstico que sirve de base al Programa, reúne variados indicadores que permiten la construcción de una fotografía actualizada con los rasgos cívicos característicos de los ciudadanos en México. Los rasgos identificados son:

1. El nivel de interés de la ciudadanía en los asuntos públicos y en la política;
2. Los grados de confianza en las instituciones y en los actores políticos y sociales;
3. Las convicciones con respecto al sistema democrático frente a otras alternativas;
4. La situación del ejercicio cotidiano de los valores básicos de la democracia;
5. Las actitudes frente al desempeño de los políticos, y
6. La participación ciudadana y electoral.

Los resultados arrojados por este diagnóstico permiten quitar algunas sombras o percepciones subjetivas sobre el perfil cívico de los ciudadanos en México, así como también, vislumbrar las materias pendientes de reforzar o recanalizar por parte de las instituciones.¹³ A continuación, presentaré los indicadores que expresan el estado actual de los rasgos cívicos señalados anteriormente:

¹² Para una revisión más detallada de los objetivos, planteamientos e indicadores del Programa, véase Secretaría de Gobernación. "Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática". México, 2001.

¹³ Las siguientes cifras están contenidas en el diagnóstico del "Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática", *op. cit.*, pp. 5-10.

1. En el 2000, 33% de los encuestados reportó estar interesado o muy interesado por la política, frente a un 65% que dijo no estarlo.

2. Entre 1988 y 2000, la cifra de quienes dijeron confiar en las instituciones electorales y creer en las elecciones creció de 23 a 70%. Sin embargo, la confianza en otras instituciones fue en sentido contrario, en particular el Poder Judicial, que obtuvo 27%.

3. En el 2001, el nivel de encuestados que indicó estar satisfecho o muy satisfecho con el funcionamiento de la democracia en México fue de apenas el 26%; mientras que 35% reportó estar de acuerdo con que un régimen autoritario es preferible en algunas circunstancias.

4. Con respecto a ciertos valores que se consideran imprescindibles para que la sociedad funcione de manera democrática, tenemos los siguientes datos:

- Legalidad: 38% dijo estar dispuesto a dar “mordida” para solucionar sus problemas.
- Libertad: en 2001, 56% de los encuestados dijo estar de acuerdo que en México la libertad y los derechos humanos están garantizados.
- Pluralismo: en el 2000, 54% favoreció la diferencia de ideas y valores para que México pueda ser una gran nación, frente a 41% que opinó que lo será solamente si los mexicanos tienen las mismas ideas y valores.

5. En 1999, 46% de los entrevistados consideró que los ciudadanos son responsables de vigilar a los políticos para que cumplan con sus obligaciones.

6. Respecto a la condición de los mexicanos de exigir sus derechos, 63% opinó que pocos o casi nadie lo hace; mientras que 36% indicó que bastantes o muchos.

El Centro Mexicano de Filantropía (Cemefi) detectó que el número de organizaciones de la sociedad civil se incrementó, pasando de 3,300 en 1995 a 7,319 en 2001.

La incidencia del ejercicio del voto en elecciones presidenciales registró un decremento, pasando de 78% en 1994 a 64% en el año 2000. En contraparte, la abstención pasó de 22% en 1994 a 36% en 2000.

Los anteriores datos duros ofrecen un perfil cívico del mexicano donde conviven apatías, convicciones e inercias propias de sociedades tradicionales, con valores y actitudes que posibilitan el funcionamiento del orden democrático.

Además, podemos arribar a conclusiones que no deben pasar inadvertidas. Una de ellas es que, pese al bajo interés en los asuntos políticos, el ciudadano mexicano confía en las instituciones electorales como garantes del proceso de renovación de sus autoridades y representantes. Otra conclusión es que debe reforzarse la percepción social de la conveniencia de la democracia con el propósito de evitar la seducción por formas de autoritarismo que, a cambio de limitar ciertos derechos, mantiene niveles tolerables de seguridad y orden político. He ahí un reto palpable para las instituciones democráticas.

También puede desprenderse que la presencia ciudadana va ganando terreno a través de sus organizaciones. Este hecho permite albergar optimismo respecto a que, en un horizonte cercano, una franja importante de ciudadanos conocerán sus derechos y los harán valer.

Por último, conviene resaltar que la ciudadanía empieza a desprenderse de los residuos que generaron las inercias autoritarias del pasado, en donde el tutelaje por parte de los políticos era imprescindible para el funcionamiento del sistema. Ahora, un ciudadano más atento y vigilante del actuar del sujeto político, ya sea como representante o como funcionario es una realidad cada vez más palpable. Y será necesaria esa participación para terminar de desterrar algunos antivalores —como la mordida— que obstaculizan la práctica cotidiana del Estado de derecho.

IV. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Revisemos ahora un elemento que está íntimamente asociado con la participación ciudadana: la representación política. En primer lugar, ésta requiere, para existir, de los votos de los ciudadanos. Por tal motivo, ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, así como tampoco existe ninguna forma de participación colectiva en la cual no haya un cierto criterio representativo.

Una corriente de pensamiento hace hincapié en la participación como una forma para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia; sin embargo, debemos tener claro que la participación ciudadana no pretende desplazar o reducir dicha representación.

Es a través de la representación como las sociedades democráticas han resuelto la imposibilidad de que todos los ciudadanos decidan en torno a los principales asuntos que los afectan, como lo establece el ideal democrático.

La participación ciudadana también puede verse como un mecanismo efectivo para controlar y moderar el poder otorgado a los representantes políticos, con el propósito de influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que éstas realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de la sociedad.

Enseguida revisaré la manera como funciona la participación ciudadana en las sociedades modernas, para así encontrar elementos que permitan comprender sus efectos sobre el ejercicio de gobierno.

La participación ciudadana funciona de acuerdo con el entorno político y con la voluntad individual de quienes optan por practicarla. De tal manera, en cada país y en cada contexto específico adopta formas distintas. Pero un aspecto que no se debe perder de vista es que corresponde al entramado institucional construir las condiciones para que los ciudadanos participen. Y puede ser que tal acción no se realice o que sea menor a lo esperado, pero no por ello deja de ser una condición *sine qua non* de la democracia que la participación ciudadana se exprese con el voto y más allá de los votos.

La representación política construida por los votos ciudadanos hace posible que áreas clave del entramado institucional sean ocupadas por políticos profesionales, quienes a su vez nombrarán a los funcionarios responsables de la administración pública que es, a fin de cuentas, la encargada de responder a las necesidades y demandas ciudadanas. Así, las autoridades formales y los ciudadanos organizados generarán una nueva red de relaciones que no tienen carácter electoral, y que están ubicadas en el plano de las políticas públicas.

En otras palabras, la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

Por sociedad civil entendemos la esfera de interacción social entre el Estado y el mercado, compuesta principalmente por las aso-

ciaciones y los movimientos sociales, misma que le permite influir en la vida política y económica, según la definición de Cohen y Arato.¹⁴

Con base en estas dos esferas de influencia de los ciudadanos (la selección de sus gobernantes y la influencia en las decisiones tomadas por ellos) Sidney Verba, Norman H. Nie y Jae-On Kim reconocen, por lo menos, cuatro formas de participación política: el ejercicio del voto; las campañas políticas a favor de un partido o de un candidato; las actividades colectivas dirigidas a un fin específico, y las que se derivan de algún conflicto en especial.¹⁵

Aquí podemos distinguir dos rasgos sustanciales de la participación política: la integración de órganos de gobierno y la relativa a influir y tratar de orientar el sentido de sus acciones. Pero, además, esta participación exige de los ciudadanos la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de éstos; es decir, el Estado de derecho y la libertad individual.

V. LOS IMPRESCINDIBLES EQUILIBRIOS EN LA DEMOCRACIA

Llegado a este punto se hace necesario revisar los equilibrios que exige el mantenimiento del régimen democrático, en donde ocupa un lugar no menor la participación ciudadana.

Conviene acercarnos a este entramado a través del análisis de la naturaleza de los sistemas políticos. En principio, no todos los sistemas democráticos son semejantes, ya que su funcionamiento se apoya en arreglos institucionales (formales e informales) que difieren de un país a otro.

Además, algunos sistemas políticos ofrecen mayores oportunidades para la participación política que otros, en la medida que factores tales como la circulación de la información, la capacidad para supervisar la acción gubernamental, la existencia de canales alternos de consulta y el acceso a la vida partidista, por mencionar algunos, tienen presencia y arraigo en la sociedad.

¹⁴ Cohen, Jean L. y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1997, p. IX.

¹⁵ Verba, Sidney, Norman H. Nie y Jae-On Kim, *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*, University of Chicago Press, 1978, p. 46.

Una dimensión que refleja de manera fiel el estado de la participación política en las democracias es la relativa a la estabilidad, también denominada *governabilidad democrática*. Los principales autores que han debatido sobre este tema coinciden en el siguiente punto: el exceso de participación puede producir problemas de procesamiento de demandas en las democracias y afectar, por lo tanto, la estabilidad de sus instituciones.

En palabras de Huntington, cuando el grado de participación excede el de la institucionalización política se incrementa el riesgo de que se genere una situación de inestabilidad que puede llegar a comprometer la existencia de los regímenes democráticos.¹⁶

Entonces la pregunta que podemos plantearnos es: ¿cuánta participación es social y políticamente necesaria, a través de cualquiera de sus cauces institucionales, para lograr la consolidación democrática? La respuesta a esta pregunta no es sencilla, ya que debe superar algunos mitos de la democracia, entre los que se halla la participación misma.

En efecto, si entendemos la política como el conjunto de razones que tienen los seres humanos para obedecer o para rebelarse, como lo ha expresado Fernando Savater,¹⁷ entonces, *el factor equilibrio* es la clave que permite advertir el entramado que representa la convivencia civilizada.

Son los complejos y frágiles equilibrios lo que las democracias modernas exigen para vivir con niveles aceptables de normalidad y desarrollo. Los cauces deben ser lo suficientemente versátiles para que las soluciones fluyan en este río interminable que es el conflicto social, inherente a la convivencia.

De ese equilibrio depende la estabilidad o gobernabilidad en un sistema político, donde el principal factor de riesgo es la sobrecarga de demandas y expectativas frente a una limitada capacidad de respuesta de los gobiernos.

Sin embargo, aunque la gobernabilidad hace posible el movimiento del engranaje político a través de la satisfacción de las demandas y expectativas ciudadanas, ésta no es factor único para medir el

¹⁶ Huntington, Samuel, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1990, p. 55.

¹⁷ Savater, Fernando, *Política para Amador*, Ariel, Madrid, 1992, p. 41.

nivel de consolidación democrática. Hace falta considerar dentro de esta maquinaria un elemento más: *la legitimidad*. Es con ella como el gobierno justifica el sentido de su actuación y, al mismo tiempo, es ella la que hace posible que los ciudadanos crean en el papel político de sus líderes y en la conveniencia de la acción realizada.

Gobernabilidad y legitimidad deben estar presentes en la actividad cotidiana de los regímenes democráticos a través de los conductos establecidos por la participación ciudadana y la representación política.

Al respecto, conviene recordar la posición de O'Donnell y Schmitter, quienes afirman que la democracia puede resumirse como gobernabilidad con una dosis adecuada de participación.¹⁸ Se reconocen derechos fundamentales (libertad de expresión y asociación) así como mecanismos que garantizan y canalizan la participación (elecciones libres y transparentes abiertas al mayor número de contendientes).

Con base en esta concepción de la democracia, el ciudadano aparece como un individuo cuya participación está garantizada por la existencia de derechos (Estado de derecho) y de canales institucionales incorporados al sistema político y que gozan de reconocimiento social.

Además, en los regímenes de mayor estabilidad democrática no sólo existen cauces permanentes que aseguran conocer la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por la esfera gubernamental, sino variados mecanismos institucionales para evitar que los representantes electos puedan ignorar las necesidades y legítimas demandas de la sociedad.

Estos mecanismos pueden entenderse como modalidades de participación directa en la toma de decisiones políticas, que abren la posibilidad de una consulta a la población más allá de los procesos electorales. En el caso del Distrito Federal —por citar un ejemplo— la Ley de Participación Ciudadana, en su artículo tercero, identifica nueve instrumentos: Referéndum; Plebiscito; Iniciativa Popular; Consulta Vecinal; Colaboración Vecinal; Unidades de Quejas y Denuncias; Difusión Pública; Audiencia Pública, y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

En los dos primeros instrumentos, corresponde al Instituto Electoral del Distrito Federal su organización; en el caso del tercero,

¹⁸ O'Donnell, Guillermo y Peter Schmitter, *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*. John Hopkins University Press, Baltimore, 1986, p. 12.

corresponde a la Asamblea Legislativa su canalización y respuesta; en los cinco restantes la autoridad responsable es el jefe de gobierno del D.F. o los jefes delegacionales.

Lo que subyace en los actuales instrumentos de participación ciudadana, reconocidos por la ley, es el involucramiento responsable de la ciudadanía con las autoridades (ya sea de la esfera ejecutiva o legislativa) para guiar el ejercicio del poder hacia ámbitos y asuntos que, por su naturaleza, presentan una inadecuada atención. No son, pues, instrumentos de elección sino de decisión: no están diseñados para sustituir la labor de los gobernantes, sino para guiarla.

La responsabilidad de los gobernantes constituye así, otra de las preocupaciones centrales de las democracias modernas. Por definición, una visión participativa del quehacer público no implica la disminución o ausencia de responsabilidad por parte de los representantes elegidos por la sociedad para las labores propias de la función pública.

Y por responsabilidad entendemos su doble significado: como *responsiveness*, es decir, la obligación de los gobernantes a responder a la sociedad y ser consecuentes con sus demandas y necesidades. Y principalmente, como *accountability*, o sea, la obligación de rendir cuentas sobre su actuación en el ejercicio de gobierno.

México, es preciso reconocerlo, presenta un considerable rezago en la aplicación institucional de ambos sentidos del término responsabilidad. En efecto, el nivel de responsabilidad gubernamental en nuestro país es bajo, ya que las autoridades, una vez electas, gozan de un amplio margen de maniobra en el ejercicio del poder. La ciudadanía desconoce el alcance de las decisiones que, en su nombre, toman los gobernantes; además, no se advierte congruencia en el sentido de dichas decisiones y los problemas que pretenden resolver.

Lo anterior obedece, principalmente, a la insuficiente madurez alcanzada por las instituciones democráticas, que aún no han logrado afianzar los factores (legales y administrativos, por decir los más representativos) que aseguren la existencia de pesos y contrapesos, así como también, hagan efectivo el mantenimiento y aplicación cotidiana del Estado de derecho.

Para alcanzar la madurez institucional, la vía de la participación ciudadana es un recurso clave. En efecto, a la vez que ésta puede garantizar las respuestas flexibles que supone la democracia para el logro de la convivencia, también permite realizar una estrecha vigi-

lancia sobre el uso de la autoridad concedida a los gobernantes. Y es aquí donde se encuentra el más alto valor de la participación: *el de nulificar la tentación autoritaria*, que obstaculiza el desarrollo del entramado institucional y las diversas expresiones sociales en favor del bienestar común.

Pero la participación no sólo permite acotar los excesos de los gobernantes; expresada como valor social, la participación permite enfrentar con un alto margen de éxito las disfuncionalidades que genera el sistema. Es ésta la que permite el necesario equilibrio entre sociedad y gobierno, otorgando legitimidad política y certeza jurídica a los gobernantes designados desde las urnas.

La participación también ayuda a establecer lazos permanentes de comunicación entre las demandas e inquietudes de la sociedad y sus representantes electos, complementando y preservando la vigencia de la representatividad de estos últimos.

Así, la participación ciudadana puede ser más que una estadística de asistencia a las urnas, una presencia de los ciudadanos en las políticas públicas, que inicia al elegir a los integrantes de los órganos de gobierno y representación, y continúa como un dique que inhibe las tentaciones que involucra el ejercicio del poder.

Los gobernantes se saben observados por una ciudadanía que no permitirá excesos en su desempeño, ni desviaciones de recursos públicos en beneficio de quienes los administran. El resultado es un ejercicio de la política que está sujeto al escrutinio público y, en consecuencia, es necesariamente más medido y responsable.

VI. CONCLUSIONES

El cambio político que deriva de la presencia de los ciudadanos en la esfera pública, revela las virtudes reales de una democracia frente a cualquier otro sistema político: no se trata de un modelo destinado a la solución definitiva de los problemas, ni a la anulación de las confrontaciones, ni a la eliminación de las figuras de autoridad. Se trata de un conjunto de prácticas en las que gobernantes y gobernados comparten el compromiso de combatir los problemas públicos; donde las confrontaciones se expresan sin violencia y las acciones de los gobernantes tienen como límite, el respeto a los gobernados.

El abstencionismo, por su parte, nos advierte que hay un cúmulo de ciudadanos que se sustrae de la práctica más sencilla de la participación política formal. Ya sea que el ciudadano abstencionista desee expresar un rechazo a las opciones políticas que contienden en una elección, o de la transferencia de responsabilidad que implica el ejercicio de voto; o bien, que su ausencia de las urnas se deba a un desconocimiento del papel que su participación juega en la construcción de un sistema democrático, el abstencionismo debe leerse más como un vacío que como un fracaso de la democracia.

En efecto, el abstencionismo expresa un vacío en la legitimidad de las instituciones o de los actores políticos, o en la extensión de la cultura cívica, que siempre deberá ser significativamente menor a la presencia ciudadana expresada en la participación.

El abstencionismo es un dilema de la democracia, en la medida de que no puede ser erradicado por una decisión de gobierno, sino entendido como parte de la diversidad de opiniones y del derecho que tiene cada ciudadano de participar o no. La presencia o la ausencia de un ciudadano en los medios institucionales de expresión política, queda así reservada a la esfera privada y es parte de las libertades que ha de garantizar un régimen democrático.

Entendido así, el abstencionismo no es por sí solo un síntoma de crisis o fracaso de la democracia. Se trata de un fenómeno que alerta sobre los pasos que aún están por darse en las materias de cultura cívica, legitimidad de los actores políticos y de las propias instituciones; en su crecimiento o su contracción, podemos encontrar un útil barómetro para conocer el estado que guarda una democracia: en sus extremos, la supresión del abstencionismo, puede advertirnos que la libertad está en riesgo, mientras que su crecimiento desmesurado habrá de alertarnos sobre una probable crisis institucional.

Estoy convencida que las señales que nos envía la ciudadanía y las instituciones democráticas en México es la de desterrar vicios e inercias y fortalecer las prácticas de donde habrán de surgir respuestas y opciones para enfrentar las contingencias siempre presentes, para así preparar alternativas de cara a un futuro que nunca dejará de ser incierto.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Almond, Gabriel A., “The Civic Culture: Prehistory, Retrospect and Prospect”. Documento presentado en el coloquio organizado por el Center for the Study of Democracy y el Department of Politics and Society, University of California, Irvine, 17 de noviembre de 1995.
- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton University Press, Princeton, 1963.
- Bovero, Michelangelo, “Ciudadanía y Derechos Fundamentales” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva Serie, Año XXXV, Núm. 103, enero-abril de 2002.
- “Gramática de la democracia. Principios y desarrollos”, en *Teoría de la Democracia. Dos perspectivas comparadas*. Colección Temas de la Democracia. IFE, 2001, pp. 46-53.
- Cohen, Jean L. y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1997.
- Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica / Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S.C., “Estudio sobre el Abstencionismo en México”, IFE, 2001 en www.ife.org.mx
- Hermet, Guy, *La trahison démocratique: populistes, républicaines et démocrates*; Flammarion, París, 1998.
- Huntington, Samuel, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1990.
- Inglehart, Ronald, “The Renaissance of Political Culture” en *American Political Science Review*, V. 82, No. 4, diciembre, 1988.
- Norris, Pippa, *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparada* (Cuaderno de Trabajo), John F. Kennedy School of Government, Harvard University, julio de 2002.

O'Donnell, Guillermo y Peter Schmitter, *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1986.

Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993d Schuster, 2000.

Savater, Fernando, *Política para Amador*; Ariel, Madrid, 1992.

Secretaría de Gobernación, "Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática", México, 2001.

Thede, Nancy, "Los desafíos de la construcción de una cultura democrática en un mundo globalizado". Documento presentado en el Primer Encuentro Multidisciplinario sobre Democracia y Formación Ciudadana organizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y la Universidad Iberoamericana, 6 de diciembre, 2001, www.iedf.org.mx/DECEyEC

Verba, Sidney, Norman H. Nie y Jae-On Kim, *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*, University of Chicago Press, 1978.