

Representación política y participación ciudadana en las democracias

Ernesto Casas Cárdenas

Resumen

El trabajo gira en torno a la representación política y los mecanismos para la participación ciudadana, en las actuales democracias representativas. Se analiza la controversia entre mandato e independencia de los representantes respecto de los electores, y se evalúa el impacto de la participación en la representación de intereses, la solución de conflictos y sobre la legitimidad de los representantes.

Palabras clave: Democracia, representación política, participación ciudadana, legitimidad.

Abstract

This article deals with political representation and mechanisms for the citizen participation in the present representative democracies. It analyzes the controversy between mandate and independence from representatives towards electors, and it evaluates the impact of the participation in the representation of interests, in the solution of conflicts and in the legitimacy of the representatives.

Key words: Democracy, political representation, citizen participation, legitimacy.

Introducción

En la mayoría de los sistemas representativos, el ejercicio del poder político está hoy asociado a alguna forma de participación ciudadana, además de la electoral, lo cual es consecuencia —en alguna medida— de la existencia de factores que alteran en diferentes niveles, la estabilidad social y la gobernabilidad.

Entre estos factores sobresalen los siguientes: abstencionismo electoral ascendente; desconfianza social hacia las instituciones encargadas de la seguridad pública y de la procuración de justicia; corrupción y falta de eficiencia de servidores públicos, así como inexistencia de mecanismos

institucionales para la rendición de cuentas del quehacer político de los representantes populares.

Estas debilidades del sistema hoy son conocidas y discutidas públicamente gracias, en gran parte, a su extensa y permanente difusión a través de los medios de comunicación masiva, quienes han jugado un papel preponderante para ampliar los derechos a la información y a la libertad de expresión.

Lo anterior no los exime de, en coyunturas específicas, ser los responsables de crear y fomentar climas de opinión afines a sus intereses políticos y económicos, coincidentes con los de grupos e individuos que incurrían o solapan la comisión de actos desvirtuantes para el sistema, o al menos poco favorecedores para éste.

La presencia y las manifestaciones simultáneas y constantes de estos factores en contextos específicos, han contribuido a que en algunos casos se cuestione la legitimidad de la representación, lo que pudiera interpretarse incluso como una crisis de la política (Franzé, 1996), o mejor aún, de los políticos, particularmente en países latinoamericanos, fenómeno al que en algunos sectores, principalmente académicos, se ha identificado como una auténtica crisis de la representación política.

De esta manera, en este inicio de siglo y ante lo que se ha denominado como la “tercera transformación democrática” (Dahl, 1992), el proyecto democratizador adopta objetivos diferentes, en función de cada sociedad específica, las cuales no obstante podrían agruparse de manera genérica en dos grandes grupos: las ubicadas en procesos de transición y consolidación de sus sistemas democráticos, aún frágiles; y las que luego de un largo proceso de consolidación, tratan de dar un nuevo impulso a sus sistemas, enfocado más en términos de calidad de la representación.

Empero, en ambos casos al proyecto democratizador le subyace la idea de implementar procesos y reformas institucionales que garanticen la participación de la ciudadanía en las decisiones que les afectan, a través de mecanismos al margen de los electorales, bajo diversas modalidades y con resultados igualmente disímolos.

Una mirada a los antecedentes conceptuales: la democracia

Cuando hoy se habla de democracia, se hace referencia —por un lado— a un ideal, en tanto son y han sido muchas las formas de pensar el auto-gobierno del pueblo; por el otro, se alude a una realidad, es decir, a un tipo de régimen político en el que los ciudadanos desempeñan un

rol en la adopción de decisiones políticas, que en mayor o menor medida les afectan.

En el primer caso, en la reflexión encontramos una influencia determinante de la democracia ateniense —siglos V y IV a.C.— que ha constituido el paradigma de lo imitable y de lo criticable en torno al gobierno del pueblo. A este antecedente le han sucedido diferentes tradiciones de pensamiento concebidas ya como clásicas, a saber: el republicanismo del siglo II a.C.; el liberalismo democrático propiamente gestado desde finales del siglo XVII, y la visión marxista de la democracia del siglo XIX (Held, 2001).

Como régimen político, en términos generales la democracia se identifica con un tipo de influencia política de los ciudadanos, tanto para la elección de los gobiernos, como en la adopción de políticas que les afectan. De igual forma, podemos identificar momentos históricos en la tradición occidental donde han existido referencias *de facto*: en la democracia ateniense antigua, en la Roma republicana, en las ciudades-república europeas, a finales de la Edad Media e inicio del Renacimiento, y en los Estados modernos en el ocaso del siglo XVII, como antes se ha señalado.

Ya en el siglo XX, ante la indiscutible supremacía del modelo democrático liberal que gira en torno a la representación política, los gobiernos democráticos implícitamente se asocian a los criterios y procedimientos siguientes, con independencia de su realización efectiva:

1. La participación de todos los ciudadanos en la toma de decisiones, al menos por la vía electoral, lo que implica la celebración periódica de elecciones libres, competidas y equitativas.
2. La elección de representantes por la ciudadanía, quienes asumen la responsabilidad de tomar las decisiones considerando el interés de sus electores.
3. La igualdad de todos los ciudadanos en su calidad de electores.
4. La existencia de normas claras, expeditas y universales que regulan la convivencia social, en general, y la celebración de elecciones en particular.
5. La posibilidad de acceder a diversas fuentes de información, para la generalidad de los ciudadanos; así como el respeto a la libertad de expresión y al derecho de asociación.
6. La posibilidad de que todos los temas puedan ser incorporados a la agenda política nacional.

Bajo este modelo de democracia, representación y participación constituyen un binomio testimonial de la historia política contemporánea de

los sistemas representativos, en tanto se le asocia con los fundamentos de la estabilidad social y la gobernabilidad democrática. En consecuencia, en gran parte de estos regímenes se registran variados ejercicios de participación, o al menos se pueden constatar señalamientos sobre el particular en las constituciones generales de cada país.

La democracia representativa

Los regímenes representativos surgidos luego de las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa, e identificados a partir del siglo XVIII bajo el concepto de la democracia representativa, se han caracterizado por atender a cuatro principios mínimos:

- Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares.
- La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado.
- Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan.
- Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate (Manin, 1998, p. 17).

Ahora bien, se pueden identificar cinco acepciones básicas alrededor del concepto de la representación, no excluyentes, cuya preponderancia de cada una ha estado determinada por diferentes circunstancias históricas concretas:

- La representación asociada al término de autorización, donde el representante actúa en nombre del representado, siendo éste el que asume las consecuencias de los actos que ejecute aquél.
- La representación sometida a una puntual rendición de cuentas, ante y para el representado.
- La representación descriptiva, en la que prevalece algún grado de correspondencia entre las características personales e intereses laborales, profesionales o de asociación, de representantes y representados.
- La representación simbólica, basada en una identificación fundamentalmente de tipo emocional.
- La representación sustantiva, que tiene que ver principalmente con el contenido y la calidad de la acción del representante, respecto a los intereses del representado (García, 2001, p. 216).

En esta última acepción, la sustancia de la representación es entonces el resultado verificable del quehacer del representante, el contenido de la acción del representante es lo fundamental. En ese sentido, la prueba de la representación efectiva no es que el líder sea electo, sino cómo actúa para promover los objetivos de aquellos a quienes representa (Pitkin, 1985, p. 127).

La vertiente de la acción sustantiva de la representación, que es la que más interesa destacar en este trabajo, implica algunas cuestiones básicas que es conveniente puntualizar:

- El criterio racional —que no es el único, ni suele ser el determinante— a partir del cual se decide la elección del representante, es decir, la aptitud de éste para el quehacer político, que alienta la esperanza en que podrá cumplir con las expectativas despertadas —tarea por demás compleja.

- La titularidad de la representación ni se transfiere, ni se renuncia la atribución mientras se está en funciones.

- La acción deliberada del representante, que no comprende acciones fortuitas, ni caprichosas.

- Los intereses de los representados, que deben ocupar un papel central en la actuación del representante, lo que implica que éste no debe entrar en conflicto con la voluntad expresa de sus electores y, en caso contrario, debe emitir una explicación de su conducta.

- La rendición de cuentas del quehacer político, se trata de una acción en tal perspectiva, no obstante que en la mayoría de casos no se ha institucionalizado, al margen de la acción del voto.

Entre estas premisas cabe hacer hincapié en la materia sobre la cual opera el representante, pues en ella radica en mucho su complejidad; es decir, la materia prima es la que hace complicada la tarea, por lo que a fin de escudriñar de mejor forma el trabajo alrededor de la representación, es conveniente contemplar las diferentes dimensiones antes citadas.

Baste insistir que en política, el criterio de racionalidad pura no suele ser el determinante, o al menos no el único, pues en la interacción entre representantes y representados juegan también un papel esencial diferentes juicios de valor, elementos de afinidad, compromisos predefinidos, donde la deliberación racional es hasta cierto punto irrelevante, a pesar de los planteamientos que en sentido contrario postulan corrientes teóricas alrededor del individualismo metodológico (Downs, 1973).

De tal forma, se debería asimilar a un gobierno como representativo en tanto en los intereses de los representados resida el detonador de la acción gubernamental, aunado al control que los electores deberían mantener sobre lo que se hace en su nombre. En un gobierno concebido así como representativo, esta atribución tiene un contenido sustancial: "el pueblo actúa realmente a través de su gobierno, y no es un mero receptor pasivo de las acciones de éste" (Pitkin, 1985, p. 257).

Por tanto, un gobierno debería ser caracterizado como representativo si prevé y establece los mecanismos institucionales para responder de manera sistemática a las demandas e intereses colectivos de los representados, lo que podría expresarse como la actuación del representante en función del interés público. Bajo esta perspectiva, eminentemente política, la simple elección de un ciudadano no le convierte de manera automática en representante.

La participación ciudadana

La noción de participación ciudadana se suele reservar a la relación que existe entre los individuos y el Estado, relación en la que evidentemente está en juego el carácter público de la actividad estatal. En este sentido, la participación ciudadana refiere a aquellas experiencias de intervención de los individuos en actividades públicas, para hacer valer intereses sociales (Cunill, 1991).

En las democracias modernas, al mecanismo de la participación ciudadana se le han adjudicado diferentes roles, que van desde su papel como instrumento educativo que fortalece la lealtad de los ciudadanos al sistema, como forma de control de los representantes, como colaboración para mejorar la eficacia y eficiencia en las gestiones del gobierno, e incluso como sustituta de la propia representación política.

A manera de síntesis, se puede señalar que históricamente en torno a ella han oscilado dos tradiciones de pensamiento, en esencia antagónicas, que podrían ser agrupadas en las vertientes: "liberal conservadora antiparticipativa; y democrático participativa" (Del Águila, 1996, pp. 31-43).

Siguiendo la reflexión de Del Águila, en torno a la primera se han ubicado ideas en el sentido de que la participación ciudadana intensiva divide a la sociedad, y más aún, que la existencia misma de altos márgenes de participación, es muestra de la insatisfacción ciudadana con sus autoridades y, por ende, motivo de deslegitimación, en detrimento de la gobernabilidad.

Se ha intentado limitar la participación a la emisión del voto para la

elección de autoridades, de quienes el ciudadano recibirá a cambio las condiciones y garantías para la realización de sus proyectos personales. Así, la actividad política y la participación pública se desincentivan, al tiempo que se profesionalizan; la clave para la eficiencia y la gestión de la complejidad, radica entonces en un prudente equilibrio entre participación y apatía.

En contraparte, la segunda perspectiva ha intentado desarrollar lo que Del Águila llama el juicio político ciudadano, mediante el incremento de la participación en los asuntos importantes para la colectividad. Aquí se ha concebido a la participación ciudadana como generadora de hábitos de interacción y esferas de deliberación pública; como el medio para la toma de conciencia social sobre la necesidad de ejercer control, de manera democrática y colectiva, sobre decisiones y actividades relevantes para la comunidad; y como creadora de fuertes y arraigados lazos comunitarios, alrededor de valores como el bien común y la pluralidad.

Al amparo de estas dos concepciones básicas, la discusión contemporánea gira fundamentalmente alrededor de la controversia entre mandato e independencia del representante frente a sus representados, que podría englobarse en la interrogante: ¿un representante debería hacer lo que sus electores quieren y verse vinculado por los mandatos o instrucciones que ellos le den; o debería ser libre para actuar como mejor le pareciese en la consecución del bienestar para ellos?

Cabe destacar que desde su concepción,

los mecanismos institucionales del gobierno representativo, permiten a los representantes cierta independencia respecto de las preferencias de su electorado... sobre todo, los sistemas representativos no autorizan dos prácticas que privarían a los representantes de toda independencia: el mandato imperativo y la revocabilidad discrecional de los representantes (Manin, 1998, p. 201).

Empero, es conveniente subrayar que el representante, si bien no debería depender de manera absoluta de las impresiones e intuiciones de sus electores, tampoco debería escindir-se de éstos durante la vigencia de su cargo. A final de cuentas, mandato e independencia aparecen como dos elementos de una misma estructura, que podrían y deberían complementarse.

La carencia de instrumentos para sancionar el trabajo político de los representantes, en tanto los ciudadanos sólo cuentan con el mecanismo del voto —que no es poco—, para calificar *a posteriori*, es una de las causas principales de la controversia entre mandato e independencia de los representantes frente a sus electores, pues concluidas las elecciones y constituidos los gobiernos, se abre un largo período de distancia-

miento entre ambas partes, el cual llega a convertirse incluso en franco divorcio.

En este contexto, y en algunos casos ante la presencia de debilidades como las inicialmente apuntadas, en las últimas décadas se han venido implementando procesos y reformas institucionales, al margen de las electorales, con el propósito de garantizar la participación de la ciudadanía en las decisiones que les afecten.

En las grandes ciudades, donde el incremento exponencial de actores, intereses y demandas, individuales y colectivas, las hacen cada vez más complejas, y donde la interacción de los ciudadanos con sus representantes suele ser esporádica, ha sido tradicionalmente el ámbito municipal donde la participación ciudadana ha tenido mayores posibilidades de expresión y de efectividad, a la luz de la cercanía que se puede propiciar entre autoridades y gobernados; de hecho, es en el barrio, en la comunidad o en el municipio donde los individuos acceden, de manera diferencial, a bienes y servicios que definen en mucho su calidad de vida.

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de interacción social, alude específicamente a que los habitantes de determinada localidad intervengan en las actividades públicas, representando intereses particulares —no individuales. Empero, para que esta participación pueda tener algún grado de efectividad en beneficio de los ciudadanos, se deben cumplir al menos dos requisitos: el reconocimiento gubernamental de que la interacción social, la deliberación pública, la tolerancia al pluralismo ideológico y a la diversidad cultural, son prácticas y valores esenciales para la convivencia pacífica y civilizada; y la generación de compromisos institucionales para ambas partes, alrededor del resultado de las deliberaciones públicas.

Se puede establecer que existe voluntad y disposición de los miembros de un gobierno y de los representantes populares, a aceptar y promover la participación ciudadana, no electoral, cuando:

- Existen mecanismos de consulta a la población o a la parte interesada.
- Estas formas de consulta se corresponden con el tipo de población involucrada.
- Estas formas de consulta tienen un carácter institucional y no clientelístico, entendido a éste como la forma en la que la autoridad y los individuos y grupos, se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas, de manera discrecional y al margen de la ley (Ziccardi, 1998, pp. 36-37).

Asimismo, es importante añadir a estas consideraciones mínimas, que la participación requiere irremisiblemente de información accesible y confiable sobre las diferentes áreas del quehacer gubernamental, lo que de hecho forma parte de los mecanismos de rendición de cuentas, aunque en forma incipiente (O' Donnell, 1998).

La puesta en marcha de una política pública de participación ciudadana, supone entonces que un gobierno utiliza diversas estrategias para procurar la inclusión de la ciudadanía, ya sea de forma individual o a través de asociaciones, en los procesos de toma de decisiones, alrededor de lo que les incumbe.

Una política pública puede definirse como un programa de acción desarrollado por una o varias autoridades gubernamentales, con el objeto de transformar una comunidad determinada. Toda política pública viene delimitada por la especificación de determinados contenidos u objetivos, un cuadro general de acción y un público objetivo (Navarro, 2002, p. 24).

Bajo estas premisas, se puede concluir que a la participación ciudadana le preceden tanto el interés de la población por involucrarse en la cosa pública, como la voluntad de la autoridad para atender o promover esta demanda.

Estrategias y alcances de la participación ciudadana

La mayoría de gobiernos, naciones y locales, que han instrumentado alguna política de participación ciudadana, lo han hecho alrededor de alguna de las siguientes estrategias, no excluyentes:

- **Organizativa**, que implica la conformación de un entramado organizativo desde el gobierno, lo que se ha traducido generalmente en la instauración de una oficina de participación ciudadana, a través de la cual se puede *focalizar* el flujo de demanda de participación.
- **Normativa**, a través de un instrumento que regula, *canaliza* y establece mecanismos estables y formales de interrelación entre ciudadanía y gobierno; por ejemplo, las leyes de participación ciudadana, con las cuales se garantiza algún tipo de capacidad de influencia ciudadana sobre la política pública.
- **Relacional**, que se traduce en una interrelación entre ambas partes, con independencia de las anteriores estrategias; con ésta se intenta *facilitar*, y fomentar el asociacionismo, fundamentalmente mediante subvenciones (Navarro, 2002, pp. 40-41).

Ahora bien, los alcances prácticos otorgados a la participación ciudadana por la autoridad han oscilado entre la mera información de la actividad gubernamental; la consulta a algunos sectores que se considera serán afectados con la decisión de la autoridad; la integración ciudadana bajo un criterio de corresponsabilidad, y en mucha menor medida, la vinculación obligatoria de la autoridad a las decisiones mutuamente acordadas.

En este marco, una de las preguntas fundamentales en torno a la participación ciudadana sigue siendo cómo organizarla y cómo evaluar sus resultados, pues si bien entre los gobiernos representativos parece prevalecer el convencimiento sobre la necesidad y la conveniencia de considerar la opinión de los ciudadanos antes de tomar decisiones políticas importantes, los alcances contrastables ponen en evidencia la zozobra de la autoridad frente a ella, ante la aparente imposibilidad de prever sus resultados y la probabilidad de perder poder de decisión.

Esta incertidumbre explica en alguna medida que a pesar de la implementación de diversas formas de participación ciudadana, éstas han servido fundamentalmente para enriquecer la elaboración de políticas públicas predeterminadas (Font, 2001), lo que no significa que el hecho sea irrelevante.

La revisión de casos como Italia, España, el Reino Unido y Brasil, donde se han ensayado diferentes mecanismos de participación, permite observar los alcances limitados que se les han otorgado, en cuanto al carácter vinculatorio de las autoridades con el resultado de los ejercicios deliberativos (Font, 2001 y Navarro, 2002); en tanto, en otros países como México, las formas ensayadas no han trascendido ni se han arraigado en el andamiaje institucional, como para poder considerarlas parte integral de la vida política nacional.

Por otra parte, resultaría parcial no apuntar que al margen de la disposición y receptividad de la autoridad en torno al tema, por diversas razones y circunstancias como las desigualdades económicas y culturales, y por la propia cooptación que en algunos casos han hecho de ella, gremios, sindicatos y partidos políticos, la participación ha sido diferencial y, en muchos casos, reducida.

No obstante, el catálogo de instrumentos para la participación sigue creciendo, siendo los más utilizados en los citados países: el referéndum, los consejos consultivos ciudadanos y los presupuestos participativos, implementados desde la década de los ochenta en ambos lados del Atlántico; los jurados ciudadanos, concretamente en el Reino Unido; los planes estratégicos y a últimas fechas las encuestas deliberativas o sondeos de opinión, baste decir aquí, con serios problemas de credibilidad, debido al interés evidente de los directivos de los medios informativos,

por involucrarse de manera directa en el ejercicio del poder político (Chomsky, 2004).

Por paradójico que parezca a primera vista, se ha comprobado empíricamente que la realización de encuestas arroja un déficit muy alto, en términos de la participación ciudadana efectiva, debido a la precaria información disponible para los participantes sobre el asunto a opinar, dificultades metodológicas que impactan en su veracidad y su limitada repercusión en la elaboración de políticas específicas, acordes con las necesidades y demandas de los encuestados (Font, 2001, p. 233).

Finalmente, cabe hacer alusión a la propuesta formulada en los últimos años en torno al debate y el diagnóstico de la participación ciudadana en Europa occidental, circunscrita en la denominada *democracia asociativa* o *corporativa*, basada en los siguientes argumentos:

- Se busca la complementación de la democracia electoral, mediante mecanismos y procedimientos inspirados en el modelo clásico de democracia directa.
- Constituye un híbrido entre los dos modelos básicos, la representativa y la directa.
- Los actores llamados a participar en el gobierno de manera preferente, son las asociaciones o grupos de representación de intereses, más que los ciudadanos de manera individual.
- Las asociaciones, lejos de ser actores naturales que surgen de la agregación espontánea de preferencias, serían actores que se constituyen como tales a la luz de la provisión de incentivos selectivos, o a la acción de cierto empresariado político, que actuando como masa crítica corre con los costos de la movilización, agregación y representación de intereses, que son susceptibles de influencia.
- El Estado, en casos específicos, facilita el surgimiento de asociaciones entre sectores de la población con dificultades para ello, intentando garantizar la presencia de todos los intereses en los foros de discusión pública.
- Se trata de poner en marcha reformas institucionales que garanticen el principio intrínseco de igualdad entre los actores del nuevo cuerpo asociativo, añadiendo la creación de procesos de gestión privada de intereses públicos (Navarro, 2002, pp. 14-15).

En el diagnóstico de esta pauta democratizadora, la interacción entre las asociaciones y la autoridad estaría orientada hacia tres tendencias: creación de procedimientos o ámbitos de discusión sobre políticas públicas, en el que se incorporan agencias gubernamentales y grupos de representación de intereses; incorporación de actores privados, de carác-

ter lucrativo o civil, en la atención de intereses públicos, a través de la cogestión o establecimiento de convenios, y un intenso proceso de promoción y apoyo gubernamental con respecto a las asociaciones civiles, a través de subvenciones, apoyos técnicos, logísticos e infraestructura (Navarro, 2002, pp. 17-18).

El análisis empírico de esta política pública permitiría deducir también que a ella le subyace una práctica de *oportunismo político* por parte de la clase política, fundamentalmente la municipal; entendiéndolo por éste a la respuesta o estrategia adaptativa que desarrollan los gobiernos para hacer compatibles dos objetivos: conservar el poder y redistribuirlo en forma de oportunidades de participación (Navarro, 2002, p. 21).

De tal forma que la demanda de participación estaría siendo canalizada y satisfecha, siempre y cuando resulte beneficioso para el gobierno municipal, es decir, cuando la estructura política local presente un marco favorable para hacer compatible la oferta y la acción del gobierno, con la victoria electoral (Navarro, 2002, pp. 53-54).

Críticas al modelo participativo

A la luz de las experiencias alrededor de los instrumentos para la participación ciudadana, se cuestionan diferentes aspectos como el riesgo de privilegiar opiniones e intereses de aquellos colectivos con mayor disposición y posibilidades de participar. De hecho, los modelos citados han tendido a potenciar la participación de los colectivos organizados, y más aún, la de los simpatizantes con determinadas posiciones gubernamentales, en detrimento de la participación de los ciudadanos no organizados y de la de inconformes con los gobiernos en turno.

Sin embargo, y en razón de que hasta ahora “la única voluntad vinculante de los ciudadanos es la expresada en las votaciones” (Manin, 1998, p. 214), la introducción de formas de participación ciudadana, al margen de la electoral, debiera repercutir en potenciar las probabilidades de que más intereses ciudadanos sean tomados en cuenta al momento de decidir.

Por otra parte, los problemas de rendición de cuentas de los representantes podrían ser atajados —en parte— con un modelo de participación que enfatice el rol crítico y de control democrático de las asociaciones (Font, 2001, p. 222); lo que a su vez pasa por una profunda revisión, renovación y democratización de las mismas.

Otro asunto que sigue afectando la imagen, la capacidad de convocatoria y los alcances de algunas formas de participación ciudadana,

reside en que la mayoría de los ejercicios se promueven desde la esfera del poder, con lo cual las decisiones sobre qué temas, cuándo, cómo y quiénes habrán de participar, siguen dependiendo en buena medida de la voluntad y las motivaciones de los gobiernos. Asimismo, la falta de continuidad de los procesos participativos limita sus efectos educativos, lo que explica en gran medida la carencia de una cultura de la participación en muchos países.

Cómo colofón y volviendo a la controversia entre mandato e independencia de los representantes, se señala que las formas de participación afectan el grado de responsabilidad exigible a éstos, en tanto los ciudadanos que participan se convierten en corresponsables de las decisiones adoptadas; sin embargo, en la mayoría de los países donde se han implementado formas de participación, la capacidad y atribución de los representantes de tomar la decisión final no ha variado, por lo cual se puede concluir que “incluso con la apuesta participativa más ambiciosa, los principios de representación y responsabilidad no desaparecen” (Font, 2001, p. 235).

En contraparte a esta posición crítica, se podría argumentar que la visión y la responsabilidad de los representantes, podrían verse reforzadas después de un proceso de deliberación amplio y plural, y —por ende— podrían disponer de un mayor margen de legitimidad, en tanto sean tomadas en cuenta las resoluciones comunes.

Para los defensores de la corriente participativa, la mejor forma de afrontar los cuestionamientos en torno a la legitimidad de autoridades y representantes, es ampliando la injerencia ciudadana en la cosa pública, que derive en nuevos y variados ámbitos institucionales de implicación, donde la conciliación de intereses discrepantes constituye el valor agregado más significativo para el futuro de la propia participación. Cabe señalar que por conciliación “no se debe entender el fin de la disonancia, sino simplemente la subordinación a un mínimo acuerdo, pues —a final de cuentas— la conciliación siempre será temporal” (Reyes, 1989, p. 72).

La legitimidad gubernamental es entonces uno de los aspectos en los que puede repercutir la participación ciudadana, en tanto constituye un factor medular para la estabilidad social y para la viabilidad de los gobiernos democráticos; pues “mientras más alto sea el compromiso en número e intensidad con la legitimidad del régimen, mayor será la capacidad de éste para sobrevivir a crisis serias de eficacia y efectividad” (Linz, 1987, p. 86).

Considerando que las democracias modernas basan su legitimidad en el Estado de Derecho, en la representación política y en la lealtad de las fuerzas políticas y los ciudadanos al marco institucional, es im-

portante subrayar que su ratificación depende en mucho “de mantener activos unos compromisos para hacer cumplir decisiones que conciernen a la colectividad” (Linz, 1987, p. 37); donde interactúan, precisamente, representación política y participación ciudadana inclusiva.

Conclusiones

Si bien no existe la forma idónea de participación ciudadana que se amolde de manera perfecta con la representación política, las evidencias empíricas muestran que su implementación favorece la representación de intereses, la obtención de resultados específicos para ciudadanos y autoridades, y el fortalecimiento de la legitimidad gubernamental. Por lo tanto, se puede aseverar que a través de las formas de implicación, los individuos, los colectivos y la autoridad, pueden alcanzar un margen mayor de conciliación de intereses.

Existen experiencias innovadoras sobre la incorporación de formas de participación ciudadana a los procesos de elaboración de políticas públicas, fundamentalmente en países de Europa Occidental y de América Latina, concretamente en Brasil, que ponen en evidencia sus bondades y aportación a la representación política.

Asimismo, la política de participación crea y fomenta un modelo que facilita el acceso de los individuos y principalmente de las asociaciones, a los procesos de toma de decisiones mediante los reglamentos, así como a los recursos públicos a través de diversas iniciativas gubernamentales de apoyo y subvención.

Si bien la política de participación ciudadana facilita el acceso a la toma de decisiones y a los recursos municipales, en su mayoría deja fuera la incorporación de la ciudadanía a la formulación efectiva de las políticas, sin favorecer la posibilidad de ejercer poder efectivo, ya no en la activación de la agenda pública, sino en la discusión de los temas que debe incluir ésta (Navarro, 2002, p.143).

Asimismo, los procesos participativos se han desarrollado mediante organismos y procesos fundamentalmente de carácter consultivo, que han limitado la capacidad de influencia ciudadana sobre las decisiones; en tanto, a través de ellos la autoridad sí ha conseguido sumar una importante contribución a la legitimidad sobre sus decisiones.

A través de consejos consultivos, de carácter territorial o sectorial, además de focalizar y canalizar la demanda política de participación, los gobiernos han logrado reducir los costos de la búsqueda de información, actuando las asociaciones como informantes cualificados de las demandas de la ciudadanía.

Mediante los ejercicios gubernamentales de apoyo al asociacionismo, se ha tratado de fomentar la creación y desarrollo de interlocutores civiles, incorporando a éstos a las tareas de producción y distribución de servicios, sin que suelen participar en las decisiones acerca de qué servicios deben proveerse.

A pesar de estas limitaciones, las formas de participación están sentando nuevas bases a favor de la conciliación de intereses, de la estabilidad social y de la gobernabilidad; quedando pendiente aún, en la mayoría de casos, la discusión y, en su caso, el establecimiento del carácter vinculatorio debidamente institucionalizado de la autoridad con las resoluciones de la deliberación pública.

En suma, con independencia del partido en el gobierno, la política de participación ciudadana parece adoptar progresivamente un carácter distributivo, mediante la intensificación de la estrategia relacional; en consecuencia, estaría transitando desde la estrategia regulativa de las experiencias innovadoras, en donde se pretendía desarrollar un modelo de democracia participativa, a la mera estrategia relacional, centrada en la búsqueda de legitimidad por temas, en la eficacia y en la atención específica a las nuevas y crecientes demandas de la ciudadanía (Navarro, p. 147); de ahí que la misma participación sea hoy objeto de cuestionamientos y de un número creciente de investigaciones, sobre todo en el ámbito académico.

Finalmente, atendiendo al carácter temporal de la conciliación que pueden arrojar los procesos participativos, y ante la periodicidad excepcional con que comúnmente han sido implementados, normar la obligación de los representantes de explicar públicamente sus decisiones, pudiera constituir un ejercicio regulador preliminar, que al mismo tiempo permitiría acotar el margen discrecional de que gozan éstos.

A modo de epílogo

Como acotación al caso mexicano, cabe señalar que históricamente los resultados de la acción sustantiva de los representantes populares, así como la limitada institucionalización de la participación ciudadana y, en su caso, su subordinación a formas corporativas y clientelares, han generado un exceso de burocratismo, así como un alto grado de discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones políticas.

En este contexto se han propiciado las condiciones para que algunas formas de participación ciudadana hayan transitado por cauces no institucionales, sin que de manera general se hayan alcanzado los resultados prometidos por quienes las han alentado.

Existen trabajos académicos que demuestran cómo en diferentes etapas, y ante problemas de legitimidad de los diferentes niveles de gobierno —como el caso del de la capital del país, antes de que fuera electo directamente por la ciudadanía—, se han implementado formas de participación ciudadana, que al quedar bajo el manejo discrecional de la autoridad, y sin garantizar mecanismos institucionales para considerar los intereses de la ciudadanía y de sus organizaciones autónomas, se han limitado sus alcances y su trascendencia (Ziccardi, 1998).

Hoy, México carece en los hechos de formas de participación institucionales, al margen de las electorales, que paralelas a la representación política garanticen la inclusión ciudadana efectiva y periódica en la toma de las decisiones que les afectan en su cotidianidad.

Bibliografía

Águila, R. Del, “La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 12, mayo-agosto, 1996.

Cunill, Nuria, *La participación ciudadana*, Caracas, CLAD, 1991.

Chomsky, Noam, *El beneficio es lo que cuenta*, Barcelona, Crítica, 2004.

Dahl, R., *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992.

Downs, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, México, Aguilar, 1973.

Fishkin, J., *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Barcelona, Ariel, 1995.

Franzé, J., “El discurso del malestar civil: la crisis política como crisis de lo político”, en A. Porras Nadales (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996.

Font, Joan, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, 2001.

García, Guitián, E., “Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia”, revista *Estudios Políticos*, núm. 111, 2001.

Held, David, *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza, 2001.

Linz, Juan, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1987.

Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.

Maravall, J. M., *Los resultados de la democracia*, Madrid, Alianza, 1995.

Navarro, Yáñez, Clemente J., *Democracia asociativa y oportunismo político*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2002.

O'Donnell, G., “Accountability horizontal”, *La Política*, núm. 4, octubre, 1998.

O'Donnell, G., "Accountability horizontal", *La Política*, núm. 4, octubre, 1998.

Pitkin, Hanna, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Reyes Heróles, Federico, *Ensayo sobre los fundamentos políticos del Estado contemporáneo*, México, UNAM, 1989.

Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza, 2000.

Villasante, T. R., *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*, Madrid, Ediciones HOAC, 1995.

Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, IIS-UNAM, 1998.

