

CAPÍTULO 17

PARTICIPACIÓN Y GOBERNABILIDAD*

Herminio S. DE LA BARQUERA Y ARROYO
Alma A. HUITZIL E.

Je participe, tu participes ... vous participez, ils profitent (frase garabateada en los muros de la Sorbonne)

mayo de 1968

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Conceptos de participación*. III. *Las formas de la participación*. IV. *Niveles de participación*. V. *La gobernabilidad*. VI. *Participación y gobernabilidad en América Latina*. VII. *Consideraciones finales*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, somos testigos de la aparición de un fenómeno que ya se ha puesto muy de moda: se trata de la creencia muy generalizada de que la participación entusiasta de la población en todo tipo de actividades políticas y sociales es una especie de “Bálsamo de Fierabrás” para resolver los problemas de las democracias que, como la nuestra, son aún jóvenes e incipientes. Muchos dan por sentado que los ciudadanos de países democráticamente más avanzados que el nuestro participan de manera más activa y comprometida en los procesos de su vida política. De hecho, se escucha cada vez más frecuentemente hablar de un término muy vago y de difícil definición, ligado con el fenómeno de la participación: la llamada “democracia participativa”,

* El texto de este capítulo apareció, en su versión original, en la revista *Con-ciencia política*, vol. 3, núm. 2, pp. 129-136, junio de 2006; para la presente edición ha sido reelaborado, revisado y actualizado, con la amable colaboración de Alma Huitzil (nota del editor).

que tiene diferentes raíces y connotaciones y que expresa la idea de ampliar los mecanismos de integración del Estado y de acercar la democracia a la sociedad (Nohlen, 2006: 348). A esto se agrega un elemento más en el discurso político desde la década de los noventa a esta parte: la preocupación por los problemas de la gobernabilidad. Y es que, por ejemplo, al parecer ya sabemos en América Latina cómo elegir a nuestros gobernantes; lo que aún no tenemos bien definido es cómo controlarlos y en su caso, quitarlos del puesto por vías institucionales, aunque después de lo ocurrido en Guatemala en 2015, se comienzan a vislumbrar algunos caminos por los que quizá se pueda transitar. Es por todo ello que ahora nos avocamos a externar algunos comentarios sobre lo que es la participación política y sobre la relación que guarda con las condiciones de gobernabilidad de una sociedad que busca consolidar su democracia.

Ya desde la década de los sesenta del siglo XX empezó a cobrar importancia la discusión en torno a la participación política, al mismo tiempo que se prestaba mayor atención a conceptos tales como calidad de vida, emancipación, progreso, solidaridad internacional y democratización. De ahí la frase de Willy Brandt respecto a “atreverse a más democracia” (véase Korte, 2003: 72). Y se entiende esta frase pues, invariablemente, la democracia es el marco propicio para abrir espacios de participación política y social, en especial para quienes juegan con mayores desventajas: los pobres y las minorías étnicas y culturales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004: 25). En la actualidad, en Europa, por ejemplo, junto a conceptos tales como participación política, buen funcionamiento de las instituciones, reconocimiento del bien común en una sociedad plural, o subsidiariedad, entre otros, se manejan también algunos como el hartazgo o cansancio de la política, el multiculturalismo, el racismo, la xenofobia, etcétera (*cf.* Lauth *et al.*, 2003: 389).

II. CONCEPTOS DE PARTICIPACIÓN

Como ocurre con otros conceptos en la ciencia política, el de la participación política entraña ciertas dificultades, pues no existe una concepción unívoca que lo caracterice, además de que resulta complicado acotarlo y precisar sus alcances y diferencias frente a otros tipos de participación como la social, la ciudadana, la comunitaria, etcétera (véase Cunill, 1999: 69). Esto también depende del concepto que manejemos de “política” y de “democracia”, pues por ejemplo, si por aquella entendemos una “lucha por el recto orden” (Von

der Gablentz) en el amplio sentido de política de bien común, entonces toda participación merecería en última instancia el adjetivo de “política”. Por el contrario, en el caso de que circunscribamos el término “política” a la actividad partidista de acceso al poder, no toda participación podría calificarse como tal.

Así, Sydney Verba y Gabriel Almond (1963) desarrollaron una tipología para las diferentes graduaciones de la “cultura cívica”, entendida esta como la voluntad explícita de los individuos para participar en los asuntos públicos. Después de clasificar la participación cívica en “parroquial”, “subordinada” y “participativa”, veían en esta última la verdadera forma de participación y la única que le podría dar estabilidad a la democracia. Esto se relaciona con la idea de asumir cada uno las riendas del devenir político, pues cada ciudadano puede hacer oír su voz, organizarse y demandar bienes y servicios del gobierno. Es decir, se trata de ejercer influencia sobre las decisiones políticas y de vigilar su correcta aplicación.

Para comprender el concepto que ahora nos ocupa, es necesario distinguir entre participación política en sentido de la colaboración en los procesos políticos y participación política en el sentido de tomar parte de los bienes materiales y culturales de una sociedad. Sin embargo, hay que anotar que en las teorías del desarrollo más modernas se busca relacionar estrechamente ambos aspectos de la participación política, añadiendo incluso un tercer elemento, a saber: la activa participación de la población en el proceso de desarrollo (Nohlen, 2002: 663).

La palabra “participación” nos indica que se está “tomando parte”, pudiéndose distinguir una concepción instrumental y una normativa de la participación política (para ello seguimos a Schultze, 2006: 1001 y 1002). Hablamos de un enfoque instrumental al referirnos a todas aquellas formas de participación política que llevan a cabo los ciudadanos de forma voluntaria, personal o colectivamente, con el fin de influir directa o indirectamente a su favor en las decisiones políticas. Por lo tanto, se toma parte, se consideran valores y se defienden intereses. Los destinatarios, en una democracia, son quienes toman las decisiones políticas en las diferentes áreas y niveles del sistema político. Por otro lado, para el enfoque normativo la participación adquiere otra calidad, pues no solamente es un medio para un fin, sino también un objetivo y un valor en sí misma. En este sentido además de ejercer influencia en la marcha de la comunidad y de representar intereses legítimos de la misma, es parte de la realización personal del ciudadano en la gestión del bien común, es decir, es parte de la actividad política, de la lucha por el recto orden. Así, el enfoque instrumental de la participación

está orientado hacia el conflicto y posee un carácter más individual, mientras que el enfoque normativo se orienta hacia el consenso y es comunitario y expresivo.

Asimismo, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) podemos definir la participación en distintos sentidos:

- Estricto: restringiendo su alcance a la participación electoral.
- Amplio: como la conexión con la toma de decisiones públicas, a través de la mediación de los partidos políticos o de las organizaciones de la sociedad civil.
- Intermedio: formas más o menos activas de ejercicio de la ciudadanía, como consultas populares o en ámbitos deliberativos a nivel local.

De igual manera conviene definir a la participación como un derecho, en específico un derecho democrático, axioma que le dio la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su resolución 1999/57, en donde ofreció una lista de los derechos a una gestión pública democrática, entre los que se encuentran los siguientes:

- El derecho a la libertad de opinión y de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión, de asociación y de reunión pacíficas.
- El derecho a la libertad de investigar y de recibir y difundir información e ideas por cualquier medio de expresión.
- El imperio de la ley, incluida la protección jurídica de los derechos, intereses y seguridad personal de los ciudadanos y la equidad en la administración de la justicia, así como la independencia del Poder Judicial.
- El derecho al sufragio universal e igual, así como a procedimientos electorales periódicos y libres.
- El derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos.
- Instituciones de gobierno, transparentes y responsables.
- El derecho de los ciudadanos a elegir su sistema de gobierno por medios constitucionales u otros medios democráticos.
- El derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública en el país propio.

En ese sentido, al ya haber sido reconocida la participación como un derecho, el Estado se encuentra obligado a protegerla y resguardarla. Pero en realidad, lo más destacable de este punto es que los ocho incisos anteriores forman parte de la participación política, pues sin uno de ellos no es dable propiciar el otro. Es decir, aún y cuando la participación política fue señalada como un derecho, este no podría entenderse sin los demás, al estar directamente relacionados, principalmente nos referimos al derecho de acceso a la información y el derecho a la libertad de expresión y opinión. En este punto tienen un papel protagónico las redes sociales que, en los últimos años, se han caracterizado por lograr informar (o, a veces, mal informar) a la población, organizarla e incluso mover a grandes grupos, llegando en ocasiones a jugar un papel influyente en la toma de decisiones.

Finalmente, resulta conveniente identificar la principal diferencia entre participación ciudadana y participación política, pues en algunas ocasiones podemos caer en el extremo de usar los términos como sinónimos. En ese tenor, la participación política se refiere a las acciones efectuadas por los ciudadanos dentro de las instituciones formales y los mecanismos legales del sistema político. Por lo contrario, la participación ciudadana se ejerce cuando el ciudadano realiza acciones públicas que tienen por destino la interacción con el Estado en el sentido de influir en este para establecer en conjunto la planeación programática. En tales consideraciones, la principal diferencia es que la participación ciudadana no siempre llega a tener injerencia en el ámbito político o a través de las vías legales y busca establecer las propuestas, planes, programas y presupuestos de las políticas públicas y sus respectivos métodos de ejecución, supervisión, evaluación y rendición de cuentas. Entonces, la participación ciudadana resulta ser la que abre los espacios para que la ciudadanía pueda tener una participación política (*cfi.* Aguirre Sala, s/a).

En ese sentido, resulta conveniente también analizar una definición de participación ciudadana que consigna Galindo Vélez (2001: 174), quien precisa que debe ser una “auditoría social”, cotidiana y en todos los ámbitos y quehaceres de la sociedad, que sirva para asegurarse que la aplicación de la ley y los procesos judiciales se hacen conforme a derecho y sin corrupción, pues si el Poder Ejecutivo está facultado para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los ciudadanos como contribuyentes, resultaría justo que la sociedad pudiera vigilar el correcto funcionamiento del gobierno.

Bajo ese contexto podemos afirmar que si la participación ciudadana de manera global debe entenderse como una auditoría, esta fiscalización invariablemente deberá concluir en la participación política de los ciuda-

danos, pues es a través de las instituciones o de los medios políticos que podrán sancionar a los funcionarios o ejecutar la planeación que propongan. Sin embargo, esta manera de entender a la participación ciudadana no podrá ser acuñada sin una sociedad organizada, con ciudadanos íntegros que en realidad busquen alcanzar el bienestar de la comunidad y no solamente el propio. En efecto, podemos concluir que para que haya una participación ciudadana que pueda satisfacer las necesidades de nuestros países debe haber una sociedad organizada, y para que este requisito se cumpla, debe haber un cambio en la cultura política.¹

III. LAS FORMAS DE LA PARTICIPACIÓN

Las formas en que se puede llevar a cabo la participación son muy variadas, puesto que abarcan desde acudir a emitir el voto hasta el de ejercer un cargo público, pasando por actividades incluso violentas o, por el contrario, de desobediencia pacífica. Es por eso que en cuanto a la tipología de la participación política es posible distinguir entre las siguientes diadas: 1) entre la participación representativo-democrática y la participación de democracia directa; 2) según el grado de la vinculación institucional, entre la participación garantizada por la constitución y la no garantizada; 3) según el status legal, entre participación legal e ilegal, y 4) según el grado de reconocimiento público, entre participación convencional y no convencional.

Esta diversidad de opciones coloca al ciudadano evidentemente ante situaciones distintas en cuanto a inversión de tiempo, dinero y esfuerzo, de intensidad y contundencia en cuanto a los objetivos que se persigan, y de responsabilidad ética frente a sí mismo y frente a los demás. Partiendo de que la forma más general, sencilla, igualitaria y barata de participación política es la emisión del voto en elecciones, se ha observado que el grado de participación y de compromiso depende en gran medida de la situación socioeconómica de la persona: a un nivel socioeconómico-cultural elevado corresponde generalmente un interés igualmente elevado por la participación, además de que se amplían las posibilidades y los canales de participación que están a disposición de los ciudadanos, por lo que es mucho más posible que se alcance el éxito en la acción que se emprenda (véase Sánchez de la Barquera, 2008).

La diferente cultura política explica en gran medida que la participación, particularmente en elecciones, se entienda de manera distinta no sólo entre personas de diferente nivel socioeconómico, sino incluso entre países,

¹ Remitimos a nuestros amables lectores a los capítulos 12 y 14 de este volumen.

pues por ejemplo, en los países industrializados se entiende por lo general a dicha participación como una obligación ciudadana, practicándose fundamentalmente con intención instrumental. Sin embargo, se observan cambios significativos en la forma de participar de los ciudadanos en muchos países. Por ejemplo, desde la “Revolución participativa” (M. Kaase) de los años sesenta y setenta se ha observado en los últimos años un retraimiento en las formas convencionales de participación, a la vez que se incrementa la participación no convencional y de democracia directa. Además, parece haber ciclos en la conducta participativa, pues a las épocas de gran participación pública siguen tiempos de retiro a la esfera privada (Schultze, 2006). Es por eso que en muchas sociedades europeas —y en México también— los ciudadanos se acercan cada vez con mayor interés a organizaciones no gubernamentales o intermedias de la sociedad civil, al tiempo que se alejan de los partidos políticos y de la participación en elecciones, incluso como simples votantes, como consecuencia de la pérdida de confianza en algunas instituciones políticas —como los partidos—, en lo que se ha dado en llamar en Alemania “enfado o hartazgo de la política” (Sánchez de la Barquera, 2008).

Y es que, como refiere Araque Calderón (2008), desde hace cierto tiempo, las estructuras partidistas comenzaron a mostrar fallas en su funcionamiento, hasta el grado de llegar a hablarse de la presencia de una crisis de dichas estructuras (principalmente crisis de identificación y representación), máxime que estas ya son incapaces de dar respuesta a las demandas y expectativas de grandes grupos de ciudadanos, problemas que pueden influir negativamente en la gobernabilidad, como veremos más adelante.

IV. NIVELES DE PARTICIPACIÓN

Además de las formas de participación, hay autores que identifican distintos niveles de participación, definidos por el grado de intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos y que se traduce en la relación entre el gobierno y la sociedad, llámese separación o correspondencia (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006). De acuerdo con ello, existe la siguiente división:

1. *Participación en la información*

Ernesto Villanueva (s/a) refiere que el primer nivel de participación se da en el ámbito de la información. En ese tenor, definamos a qué se refiere

el derecho a la información. Comenzando por la definición de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 19, es la garantía fundamental que toda persona posee para:

- Atraerse información: acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.
- Informar: libertades de expresión y de imprenta y la constitución de sociedades y empresas informativas.
- A ser informado: recibir información objetiva, oportuna, completa (derecho a enterarse de todas las noticias) y universal (para todas las personas sin exclusión alguna).

De lo anterior se desprende el carácter fundamental que tiene el derecho a la información para que pueda existir una participación ciudadana que, de manera ordenada e informada, puede desembocar en participación política, toda vez que mantener informados a los ciudadanos significa otorgarles las herramientas necesarias para evaluar el trabajo del gobierno. Por ello, es claro que en el ámbito de la información no podemos hacer a un lado el tema en boga que son las redes sociales, pues sin duda alguna se han vuelto un elemento esencial en la participación de los ciudadanos, convirtiéndose también en un medio de desfogue social, satisfaciendo en gran medida la necesidad de muchos por expresar su opinión y de hacer pública la información para poder criticar (objetiva e incluso subjetivamente) el trabajo del gobierno en sus distintos niveles y poderes.

Sin embargo, en gran medida, este tipo de participación se queda en este primer nivel, pues como menciona Aguirre Sala (s/a: 91), en las redes sociales la reacción de protesta es más intensa pero demasiado efímera o utópica comparada con la planeación programática, además de que generalmente se funda en un sentimiento de desconfianza hacia las instituciones de gobierno y en todo aquello que en ellas llega a institucionalizarse. Por tanto, le es difícil rebasar el mero activismo y alcanzar un reconocimiento y alcances más amplios.

2. *Participación en la consulta*

La participación en la consulta se refiere a los mecanismos con los que cuentan los ciudadanos para hacer llegar al gobierno sus opiniones acerca de las decisiones que se han tomado, pero como es de suponer, el gobierno

no está obligado a cambiar su actuación con base en estas opiniones, por lo que se queda únicamente en una crítica sin que necesariamente tenga una respuesta; no obstante, este tipo de relaciones sociedad-gobierno legitima las acciones de este último (Aguirre Sala, s/a).

3. *Participación en la decisión*

Este nivel de participación se desarrolla a través de diversas herramientas que permiten a los ciudadanos participar en las decisiones que se tomen respecto de asuntos públicos y que su opinión pueda definir el sentido de las medidas tomadas. Un ejemplo de este nivel son los plebiscitos y referendos (*idem*).

Estos medios de participación política tienen su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en los artículos 3o., 35 y 40, y en las Constituciones locales de los estados integrantes de la Federación que sí contienen una definición de éstos, así como de su forma de realización.

4. *Participación en el control*

Este nivel se refiere a la posibilidad de los ciudadanos de llevar a cabo algún tipo de fiscalización y evaluación del trabajo gubernamental con el fin de verificar que lo decidido de manera conjunta por el gobierno y la sociedad se haya llevado a cabo. En este caso, mecanismos como la revocación de mandato y la rendición de cuentas pueden ser de gran utilidad (*idem*).

Un ejemplo actual de este nivel de participación es el caso de Guatemala —ya mencionado arriba—, en donde, con el apoyo de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), un organismo adscrito a la Organización de las Naciones Unidas, y la fiscalía del país, fue posible dismantelar toda una red de corrupción y obtener la renuncia del entonces Presidente Otto Pérez Molina y de otros funcionarios implicados en el ilícito. La presión ejercida por los ciudadanos en diferentes grados de organización fue también determinante (BBC, 2015). Este es un ejemplo de que la participación política sí puede ser proporcionar fuerte impulso de cambios, incluso radicales, dentro de la organización de los Estados y en el desempeño gubernamental.

5. *Participación en la ejecución*

El último nivel, que se puede llegar a denominar el “esplendor de la participación”, toda vez que implica la combinación de los anteriores niveles, indica coordinación y corresponsabilidad entre el gobierno y los ciudadanos (Aguirre Sala, s/a). En consecuencia, si este es, para muchos, el ideal de nivel de participación en donde hay cooperación y corresponsabilidad, implica que también se requiere de una gran organización por parte de la sociedad, pues de lo contrario no podrían alcanzarse todos los niveles de participación.

V. LA GOBERNABILIDAD

Por gobernabilidad entendemos generalmente la capacidad de gobernar o de “conducir algo a su fin debido” (Santo Tomás de Aquino), es decir, de hacer valer decisiones socialmente obligatorias, orientándose hacia un objetivo, para mantener de esta manera la capacidad de acción del sistema político tanto hacia adentro como hacia fuera, especialmente frente a la sociedad y a la economía, garantizando por lo tanto su legitimidad (Schultze y Nohlen, 2006: 648).

Son muchos los factores que inciden en la gobernabilidad. Entre ellos están el tipo de sistema político, la relación entre la política y la sociedad, la calidad y la cantidad de recursos materiales e inmateriales con que cuenta un sistema político dado, etcétera. Es por ello que la gobernabilidad y la conducción política en una democracia consolidada y orientada por la competencia y la existencia de varios centros de poder es de diferente calidad respecto a Estados no democráticos. Esto no quiere decir que necesariamente un Estado democrático sea más fácil de gobernar que uno no democrático. De hecho, hay una “cierta dificultad”, que resulta “típica”, para gobernar países democráticos (*idem*).

A nivel político-institucional encontramos, entre otros, los siguientes factores que determinan la gobernabilidad: 1) la calidad y eficiencia de la burocracia en todos los órdenes de gobierno; 2) la neutralidad del aparato burocrático y su capacidad y disposición para poner en práctica administrativamente las decisiones políticas, y 3) la formación de la élite política y la capacidad de los partidos (*idem*).

En estas épocas de globalización, de fronteras nacionales y políticas diluidas, de cambios en el concepto de soberanía del Estado nacional, de creciente complejidad, sobrecarga e ineficacia en las tareas estatales frente

a las crecientes expectativas ciudadanas, de problemas estructurales de la democracia y de un cambio de valores en la sociedad “posmoderna”, somos testigos del paulatino problema de gobernabilidad y de la limitación evidente de la autonomía de la acción política (véase *idem*).

Es por ello que la ONU visualiza la necesidad de alentar la gobernabilidad democrática, entendida como el fortalecimiento institucional del régimen, y sobre todo la cultura política, pues sólo de esta manera se podrán crear los espacios de participación equitativa, siendo indispensable crear una “voluntad política”, que se materialice en dirigentes comprometidos con sus países y con la región, y en ciudadanos decididos a confrontar los problemas y desafíos para vivir cada vez con más y mejor democracia (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004: 32).

VI. PARTICIPACIÓN Y GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

En muchas ocasiones se percibe en la población latinoamericana una especie de necesidad de defensa de la sociedad frente a la agresión estatal, por lo que se busca una relación de más autonomía de la sociedad civil con respecto al Estado y a la sociedad política. De ahí que surjan ideas acerca de crear nuevos estilos de hacer política, para atenuar antagonismos y para ampliar los ámbitos de solidaridad y responsabilidad en la toma de decisiones, procurando comprometer a sectores y actores muy inclusivos de la sociedad política y de la sociedad civil (véase Cunill, 1999: 72). Es por eso que aparecen cada vez con mayor frecuencia aspirantes o candidatos que afirman de sí mismos no ser políticos o por lo menos no pertenecer a partido político alguno, buscando nuevos espacios de participación como “candidatos ciudadanos” o, como también se les llama, “independientes”.

No debe extrañarnos por ello que en América Latina el tema de la gobernabilidad sea de gran actualidad. No basta con pensar en el ejercicio de gobierno, sino también en las condiciones necesarias para que los gobiernos cumplan con sus funciones de manera eficaz. Algunos autores consideran que el fortalecimiento de la sociedad civil, la evolución de la cultura política, el desarrollo económico y la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo constituyen las condiciones necesarias para garantizar la gobernabilidad (véase Schultze y Nohlen, 2006: 649).

En un importante trabajo acerca de la gobernabilidad en el subcontinente latinoamericano publicado en 1997, Achard y Flores (*cit. por ibidem*: 649 y 650) desglosan el concepto de gobernabilidad en cuatro ámbitos con sus respectivos subtemas:

- 1) La gobernabilidad como la eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública;
- 2) La gobernabilidad como el grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores;
- 3) La gobernabilidad como variable política que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas del juego de cada democracia y de las respectivas dotaciones de decisonalidad, representación y participación políticas que egresen de su sistema político, de su sistema de partidos y de su sistema electoral, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país;
- 4) La gobernabilidad, por último, como capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica.

Entre los subtemas de 1) tenemos, por ejemplo, el tamaño del Estado y la definición de los campos de lo público y lo privado, las carencias institucionales, el problema de la burocracia y la capacidad del servicio civil, la eficacia del sistema legal y de impartición de justicia, la transparencia en la toma de decisiones y las presiones de la corrupción, los problemas de la inseguridad pública, etcétera.

Entre los de 2) están nuevos modelos de políticas sociales sectoriales que optimicen el uso de los recursos, funcionalidad económica de la equidad y de la integración social como soportes del crecimiento económico, estrategias para disminuir la pobreza, articulación social de las diversidades culturales, etcétera.

En 3) encontramos la capacidad del sistema político para mantener la estabilidad y para configurar mayorías gobernantes, capacidad de los partidos políticos para fungir satisfactoriamente como representantes populares, aptitud de partidos políticos y de organizaciones sociales para canalizar satisfactoriamente la participación política, y la capacidad del sistema político para alcanzar la concertación social.

En el rubro 4) aparecen las opciones de cada país en términos de bloques intralatinoamericanos y extralatinoamericanos, problemas geopolíticos para la integración, capacidad de los gobiernos para enfrentar los intereses corporativos que estorben el proceso de integración, entre otros.

En tales consideraciones encontramos que la participación política se encuentra estrechamente relacionada con la gobernabilidad, e incluso cuando la primera se ausenta, se puede llegar al extremo de una ingober-

nabilidad por parte del Estado, como refiere Guerrero Orozco (1995), al mencionar que existen tres tipos de disfuncionalidades que dan origen a la ingobernabilidad y que se enumeran a continuación:

1. La primera visualiza a la ingobernabilidad como el resultado de una sobrecarga de exigencias sociales, que obstruyen los procesos gubernamentales de respuesta del gobierno y merman la capacidad de servicio público.
2. El segundo enfoque la observa como un problema derivado de la insuficiencia de ingresos fiscales provenientes de la actividad meramente tributaria del Estado, ante el aumento incesante del gasto público; es decir, la estrechez financiera es disfuncional al sistema.
3. Finalmente, la ingobernabilidad es concebida como el producto de la crisis de gestión del gobierno y de la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos.

Es por todo esto que podemos colegir que la ausencia de participación política en nuestros Estados nos puede llevar a un grado de ingobernabilidad, al perder el consenso de los ciudadanos, trayendo como consecuencia la merma de disposición a la obediencia, principalmente cuando las políticas del gobierno fluyen contra sus intereses, pues los gobiernos a veces olvidan que uno de los insumos más poderosos en las transformaciones internas en el Estado moderno es la expansión de la participación ciudadana en los negocios públicos y, por ende, de la extensión y multiplicación de sus demandas de bienes y servicios públicos (Guerrero Orozco, 1995: 2).

VII. CONSIDERACIONES FINALES

El tema de la gobernabilidad en Latinoamérica, es decir, en las nuevas democracias, es particularmente interesante si tomamos en cuenta el doble desafío que enfrentan estas al tratar de inducir y controlar un proceso de reformas por medio de instituciones que acusan una relativa debilidad. Es por ello que la participación sugiere la intervención particular o colectiva de los ciudadanos en las distintas fases de la gestión pública, esto es, en la formulación, aplicación y evaluación de políticas sectoriales (*cf.* Zilla, 2006: 651; la seguimos en gran medida en estas consideraciones).

La importancia de un tema como el de la gobernabilidad en nuestros países resalta si tomamos en cuenta los serios problemas que enfrentan los gobiernos para satisfacer de manera eficiente las grandes necesidades socia-

les de una región caracterizada por enormes diferencias socioeconómicas y con la mayoría de la población viviendo en la pobreza, pero a la que desde hace siglos se le augura un futuro venturoso. La corrupción, por ejemplo, no se encuentra solamente en las altas esferas gubernamentales o privadas, sino que campea prácticamente en todas las esferas de la sociedad, lo que nos lleva a una fuerte crisis de confianza. Además, la “ola privatizadora”, que transfirió muchas funciones económicas del Estado al mercado, dejó descontentos a amplios sectores sociales. La “ola descentralizadora” delegó en mayor o menor medida recursos y atribuciones a instancias locales y regionales, si bien en muchos casos provocó paradójicamente un fortalecimiento del gobierno central. Así es que ahora se habla de una “ola participacionista”, que busca traspasar competencias y funciones sectoriales del Estado a la sociedad, permitiendo, fomentando y ampliando la participación directa más intensa y con mayores implicaciones de responsabilidad de los ciudadanos en asuntos públicos.

La pregunta que puede hacerse a partir de lo anterior es que, si bien es indudable el carácter positivo de la participación política creciente, pues puede contribuir a aumentar la sensibilidad, la “responsividad”, la responsabilidad, la legitimidad, la transparencia, el control y la lucha contra la corrupción, lo que incide favorablemente en la gobernabilidad, es dudoso que los efectos potencialmente positivos de la participación se generen independientemente de su forma y dimensión, esto es, si todo tipo de participación, en todos los niveles y dimensiones mantiene un carácter benigno, pues hay fallas del sistema político que no necesariamente pueden ser neutralizadas por medio de más participación, además de las tensiones que se podrían generar por medio de una creciente participación. Es urgente por ello evitar los riesgos que implica el sobreestimar las bondades de la participación en el contexto de las democracias latinoamericanas. Nos preguntamos, a guisa de ejemplo: ¿Cómo puede la sociedad luchar contra la corrupción por medio de la mayor participación política, si ella misma ya es presa de dicha enfermedad? ¿Cómo puede la mayor participación política generar mayor interés por la cultura, si los actores de dicha participación se caracterizan precisamente por su bajo nivel educativo y cultural? ¿Cómo luchar contra la impunidad, si en mayor o menor medida, muchos son los beneficiados por ella?

Se trata entonces de una participación más de calidad que de cantidad. La mejor forma de participar políticamente es manteniéndose alerta e informado, de tal manera que, ya sabiendo cómo elegir gobernantes, aprendamos ahora a controlarlos o a influir para que se instituyan los mecanismos necesarios para eso.

Es por ello que el control de las instituciones públicas puede ser complementado mas no reemplazado por el control extrainstitucional de la sociedad civil. El Estado no puede ni debe renunciar a ser el rector —que no dueño— de la economía, por ejemplo. No puede renunciar a ser una instancia supervisora, sobre todo después de las privatizaciones, en muchas ocasiones realizadas sin orden ni concierto.

Esto nos lleva a la conclusión de que —en lugar de sobrevalorar la necesidad de incrementar la participación política— es necesario evaluar críticamente en qué medida y en qué circunstancias la participación de los ciudadanos en la formulación, implantación y evaluación de políticas sectoriales significa una descarga y no un lastre adicional para el Estado, un aumento y no una disminución de la eficiencia en la gestión pública, una reducción y no un agravamiento de los problemas de la desigualdad social, un recurso que fortalece y que no socava la legitimidad de las instituciones políticas, es decir, un aliciente, un fomento para la gobernabilidad, y no un obstáculo más para ella. La búsqueda del justo medio es en este caso más importante que nunca; ahí radica el secreto.

En cuanto a la política social, tan importante en nuestro continente, la participación política sigue siendo de primordial importancia, particularmente en los casos de proyectos de autoayuda, en los que los principios de solidaridad y subsidiaridad ayudan a estructurar mejor las condiciones de vida más inmediata y a consolidar el desarrollo económico y social. Esto permite fomentar la iniciativa propia de las comunidades, de los grupos y asociaciones y aprovechar las reservas humanas y materiales. Es decir, la llamada “movilización” mejora las formas de vida en lo personal y en lo colectivo, le da a la organización mayor peso político, estrecha los lazos de solidaridad —lo que posibilita y fortalece una relación subsidiaria frente a otras instancias— y acrecienta las oportunidades de participación en los procesos políticos de la comunidad (véase Nohlen, 2002: 715). Es por eso que en la actualidad, numerosos proyectos de ayuda al desarrollo y de “desarrollo sustentable” se basan en modelos de autoayuda, de tal forma que las poblaciones se vuelvan cada vez más autosuficientes y responsables, lo que las lleva a convertirse necesariamente en agentes activos de su propia historia. De paso, esta actitud es una eficazísima vacuna contra el paternalismo y el populismo, peligrosas enfermedades que siguen propagando algunos partidos políticos latinoamericanos y que buscan convertir a las poblaciones en grupos dependientes de la mano oficial, sin capacidad para levantar el vuelo por sí mismas. Claro: para muchos gobiernos es más fácil regalar cuadernos y útiles escolares cada año que crear condiciones socioeconómicas para que

los padres de familia puedan comprar ellos mismos lo necesario para la escuela de sus hijos. Además, se trata con esas dádivas de una ayuda que hace dependiente al que la recibe, no de una ayuda escalonada que lo libera, es decir: no es una ayuda subsidiaria.

Es por eso que la participación política debe buscar la reorganización de la sociedad. Esta política en sentido amplio está al alcance de todos, pues con nuestra conducta nos es dado buscar, fomentar, hacer y exigir la verdad, la justicia, la unión y la responsabilidad, o por el contrario, practicar, alentar o tolerar la corrupción, el ocultamiento de la verdad, el interés individualista o faccioso, la cobardía, la apatía, el conformismo y la opresión. Si la sociedad existe para las personas y le está subordinada en el orden de los fines, y si la persona es principio, fin y sujeto de la sociedad, luego la actividad política es esencialmente humanista: debe forzosamente contribuir y posibilitar el desarrollo pleno e íntegro del hombre.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE SALA, Jorge (s/a), “La participación ciudadana y las redes sociales”, disponible en: http://www.ceenl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/XIIIC_DEP_MH_Laparticipacion.pdf (fecha de consulta: 26 de octubre de 2015).
- ARAQUE CALDERÓN, José y RIVAS LEONE, José Antonio (2008), “Ingobernabilidad y crisis del Estado en América Latina”. Providencia, consultable en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55514557002> (fecha de consulta: 30 de octubre de 2015).
- BBC MUNDO (2015), “La línea: el qué, el cómo y el porqué del escándalo de corrupción que tumbó al presidente de Guatemala” disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150507_guatemala_corrupcion_escandalo_vicepresidenta_baldetti_jp (fecha de consulta: 26 de octubre de 2015).
- CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA (2006), “Antecedentes”, *Participación Ciudadana*, disponible en: www.diputados.gob.mx/cesop/ (fecha de consulta: 26 de octubre de 2015).
- CUNILL, Nuria (1999), “La participación ciudadana”, *Antología: participación ciudadana*, México, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A. C.-Friedrich Ebert Stiftung en México.
- GABLENTZ, Otto Heinrich von der (1974), *Einführung in die Politikwissenschaft* (“Introducción a la Ciencia Política”), Friburgo de Brisgovia, Herder.
- GALINDO VÉLEZ, Francisco (2001), “Participación ciudadana, desarrollo del Estado de derecho y protección de refugiados y de otras personas desarrai-

- gadas”, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/31/pr/pr12.pdf> (fecha de consulta: 26 de octubre de 2015).
- GUERRERO OROZCO, Omar (1995), “Ingovernabilidad: disfunción y quebranto estructural” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, visible en: <http://siare.clad.org/revistas/0024400.pdf> (fecha de consulta: 30 de octubre de 2015).
- KORTE, Kart-Rudolf (2003), “Das politische System der Bundesrepublik Deutschland” (“El sistema político de la República Federal Alemana”), en MOLS, Manfred *et al.* (eds.), *Politikwissenschaft: Eine Einführung* (“Ciencia política: una introducción”), Paderborn.
- LAUTH, Hans-Joachim *et al.* (2003), “Politische Bildung und Politikwissenschaft (“Formación política y Ciencia Política””, en MOLS, Manfred *et al.* (eds.), *Politikwissenschaft: Eine Einführung* (“Ciencia política: una introducción”), Paderborn.
- NOHLEN, Dieter, “Partizipation” (“Participación”), en NOHLEN, Dieter (ed.) (2002), *Lexikon Dritte Welt* (“Diccionario del tercer mundo”), Reinbek bei Hamburg.
- , “Democracia participativa”, en NOHLEN y SCHULTZE (eds.) (2006), *Diccionario de ciencia política*.
- y SCHULTZE, Rainer-Olaf (eds.) (2006), *Diccionario de ciencia política*, Xalapa-Ciudad de México, El Colegio de Veracruz-Porrúa, 2 vols.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004), “La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf> (fecha de consulta: 26 de octubre de 2015).
- SÁNCHEZ DE LA BARQUERA y ARROYO, Herminio (2008), “Calidad de vida y estudios de bienestar”, *Con-ciencia política*, Xalapa, núm. 14.
- SCHULTZE, Rainer-Olaf, “Participación”, en NOHLEN (ed.) (2006), *Diccionario de ciencia política*.
- y NOHLEN, Dieter, “Gobernabilidad”, en NOHLEN (ed.) (2006), *Diccionario de ciencia política*.
- VILLANUEVA, Ernesto (s/a), “Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México”, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoïn/cont/1/cnt/cnt6.pdf> (fecha de consulta: 26 de octubre de 2015).
- ZILLA, Claudia (2006), “Gobernabilidad y participación”, en NOHLEN (ed.), *Diccionario de ciencia política*.