

Participación ciudadana e instituciones

Carlos Cordourier

C.Cordourier
Universidad de Guanajuato, Lascrain de Retana No. 5, Guanajuato, Gto., CP.36000
c_real@ugto.mx

M. Ramos.,V.Aguilera.,(eds.). Experiencias en la formación y Operación de Cuerpos Académicos, Handbook -
©ECORFAN- Valle de Santiago, Guanajuato, 2014.

Abstract

This article aims to understand the meaning of the broad spectrum of participatory forms of citizens in terms of democratic theory by Robert A. Dahl. The main objective is to propose a framework that allows us to situate participation in the institutional framework that structures the democratic form of government. It starts, then the idea that considers the structure of incentives for the participation of individuals are defined by different types of formal and informal rules in periods of democratization are modified as margins for the exercise of civil liberties are extended and policies.

Introducción

El uso profuso del concepto de participación ciudadana en estudios sobre la democratización no ha estado acompañado de suficiente rigor conceptual, afectando así la comprensión de su papel en el desmantelamiento del autoritarismo, así como de la génesis y estabilidad de las instituciones democráticas. La “buena prensa” de la participación, agrupada en la literatura asociada a las rúbricas de capital social y sociedad civil, requiere especificar con mayor claridad los mecanismos a través de los cuales la acción colectiva e individual de las personas impactan en los regímenes políticos en periodos de transformación. En particular, se vuelve relevante clarificar

Un primer paso para establecer la validez del estatus explicativo de la noción de participación consiste en su clarificación semántica, pues es frecuente que al hablar de las acciones de los ciudadanos que tienen efectos en el sistema y el régimen político se utilicen como sinónimos intercambiables del concepto <participación política> los siguientes términos: acción política (Barnes, et al., 1979), acción pública (Burns et al., 2001), activismo cívico (Norris, 2002), activismo político (Norris, 2002), compromiso cívico (Skocpol y Fiorina, 1999; Norris 2002; Schlozman et al., 1999), participación cívica (Schlozman et al., 1999), participación ciudadana, participación pública (Verba et al., 1972; Mabileau et al., 1990; Ekiert et al., 2007), participación social, acción ciudadana, voz política (Verba et al., 2012). Si bien difícilmente podrá crearse un acuerdo unánime respecto al significado de cada uno de esos términos entre quienes los emplean, es posible precisar cómo se usan y para qué propósitos explicativos en el marco de los estudios comparativos de la democratización.

Analizar la participación a través del marco institucional permite identificar con mayor precisión el grado de apertura de los regímenes y sus trayectorias de transformación a lo largo del tiempo. Asimismo, esta estrategia de corte institucionalista para comprender la participación puede auxiliar a la generación de mejores indicadores empíricos que midan y sopesen la relevancia de las diferentes formas que adquiere en los procesos de cambio político, haciendo posible estudios comparativos más rigurosos. La idea central consiste en ofrecer un marco conceptual de la participación que permita efectuar descripciones y distinciones de sus modalidades para entender de manera más amplia el tránsito de los sistemas políticos hacia la poliarquía. En la primera sección de este artículo se presenta la teoría de Robert A. Dahl con el objetivo de exponer el significado y función que tiene la participación a la luz de las condiciones fundamentales de la democracia y sus garantías institucionales.

Lo cual permite reconocer la composición del aparato institucional de las poliarquías, y que en este artículo se propone comprender a la luz de dos sistemas: el sistema de libertades político-electorales y el sistema de libertades civiles.

De modo que una vez que se han definido dichos componentes se tipifican las modalidades que puede adquirir la participación en dichos espacios y que podrían influir en la transformación del régimen.

12 Poliarquía, participación y liberalización

De acuerdo con Robert A. Dahl (1956, 1971, [1993]), el rasgo definitorio de los gobiernos democráticos es la capacidad efectiva de responder a las preferencias de los ciudadanos sin discriminar entre estas. Para ello se requiere que un conjunto de reglas formales garanticen a los ciudadanos contar con oportunidades iguales en tres distintos aspectos: formular sus preferencias; manifestarlas individual y colectivamente entre distintos actores; y recibir del gobierno igualdad de trato. Cada una de estas tres condiciones necesarias se asocia a un conjunto de garantías institucionales que hacen efectivos los principios en los que se asienta la forma de gobierno democrática: soberanía popular e igualdad política de los ciudadanos. En su libro *La poliarquía* (1993), Dahl establece las siguientes: libertad para formar organizaciones y asociarse a ellas, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales, instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Para distinguir entre los distintos regímenes políticos reales y cómo estos cambian, Dahl introduce dos dimensiones teóricas que permiten comprender comparativa y dinámicamente la democratización: la oposición (debate o lucha) y la participación. De manera que los regímenes pueden ser analizados en función de la amplitud con la que las instituciones garantizan a ciudadanos libertades para, por una parte, oponerse al gobierno, y por la otra, participar en lo que Dahl llama “el control y discusión pública del gobierno”. La introducción de estas dos dimensiones teóricas— i.e, oposición (o liberalización) y participación (o “inclusividad”, inclusiveness)— permiten a Dahl representar las diferencias de grado las en que los gobiernos se aproximan o distancian de dos extremos: las <hegemonías cerradas> y las <poliarquías>. Las primeras consisten en regímenes que clausuran los canales de oposición pública y restringen la participación, limitando extensamente el sufragio. Las poliarquías, de manera opuesta, permiten márgenes amplios de debate al permitir a través de su entramado institucional que los opositores puedan contraponerse libremente al gobierno, al tiempo que el sufragio universal es garantizado. Establecer una diferencia analítica entre liberalización e inclusividad es fundamental para estudiar no sólo la multiplicidad de regímenes políticos posibles sino sus transformaciones.

En función de la dimensión en la que se muevan los regímenes en sus procesos de democratización, así como las organizaciones subnacionales que tienen su propia dinámica, será posible clasificarlos.

De modo que a las categorías expuestas previamente se agregan las <oligarquías competitivas> (esto es, gobiernos que permiten cierta oposición, pero coartan derechos al sufragio) y las <hegemonías representativas> (régimenes relativamente inclusivos que permiten la participación, por lo pronto, electoral de amplios sectores, mientras que los sistemas de debate y oposición pública son nulificados). Cabe señalar que, consistente con su proyecto intelectual de tomar distancia de los enfoques normativos y estudiar empíricamente las democracias representativas modernas, Dahl considera a la democracia como un sistema ideal al que las poliarquías (sistemas políticos reales) se aproximan en un proceso orientado a responder las preferencias de los ciudadanos concebidos como iguales.

El modelo teórico dahliano busca representar y comprender la naturaleza y dinámica de organizaciones y régimenes políticos a lo largo de una escala cuyo extremo democrático es tácitamente irrealizable. De ahí la pertinencia de reintroducir el término de poliarquía para diferenciar los distintos grados en los que las organizaciones cumplen efectivamente con las tres condiciones fundamentales para el procesamiento político de la preferencias de los ciudadanos. Las poliarquías, resume Dahl, “son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público” (Dahl, 1993: 18).

Siguiendo la propuesta analítica de Dahl para estudiar la democratización, organizada en las dos dimensiones señaladas (liberalización e inclusividad), queda expuesto que aquellos procesos que amplían las oportunidades para el debate conducen a una situación de competitividad del régimen, mientras que la extensión de la participación lleva a su representatividad o “popularización”. Cuando ambos trayectos coinciden y son cristalizados en una estructura institucional es posible hablar de que las poliarquías son infundidas por los principios de la soberanía popular y la igualdad política.

Basado en evidencia empírica, sin embargo, Dahl encuentra que en distintos países considerados como democráticos el grado de participación es disímil, y que la mayor parte de los ciudadanos apenas se involucra políticamente. La baja participación no es deseable, pero su escasez no elimina factualmente la posibilidad de que los régimenes poliárquicos se aproximen al sistema ideal democrático. A decir del propio Dahl, no se trata de asegurar el activismo político permanente de los ciudadanos en todos los temas, sino de garantizar que todos los ciudadanos una oportunidad igual de participar. Esta idea que vincula la participación con condiciones de igualdad de oportunidades para el acceso a los procesos políticos no sólo precisa que los régimenes que podemos calificar como democráticos no presuponen como condición necesaria la existencia de un extendido e intenso activismo de sus ciudadanos, sino que pone el énfasis en las condiciones estructurales que permiten que efectivamente puedan comunicar sus preferencias libremente en condiciones de igualdad, evitando ser discriminados.

La concepción propuesta por Dahl incorpora a la participación como una dimensión decisiva para evaluar el grado de democratización de un régimen, aunque toma distancia respecto a los modelos normativos de democracia participativa y del republicanismo que plantean como requisito que los ciudadanos se involucren permanentemente tanto en los procesos gubernamentales como en otros arreglos sociales en los que se toman decisiones (por ejemplo, la industria, las universidades).

En este sentido, los modelos teórico-normativos de democracia participativa enfatizan la importancia que tiene la participación en la socialización política de los ciudadanos. Carole Pateman define este tipo de democracia como un modelo “donde se requiere el máximo insumo (la participación) y donde el resultado incluye no sólo políticas (decisiones) justas sino también el desarrollo de capacidades políticas y sociales de cada individuo, de modo que exista una “retroalimentación” desde resultado al insumo” (Pateman, 1970: 42). De acuerdo con este tipo de aproximaciones normativas, la participación de los individuos, más que ser vista como un mecanismo de expresión de demandas, se concibe como una experiencia que forma a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones en diversos niveles y estructuras sociales. J. C. Rousseau y J. S. Mill han ofrecido algunos de los argumentos que sostienen esta posición que subraya la relevancia que tienen las instituciones participativas para la determinación de cierto carácter de los ciudadanos, haciendo claro que la participación afecta positivamente las orientaciones, actitudes y facultades de las personas para hacerlas más propensas a la cooperación.

El contraste entre la concepción dahliana de la participación que permite el estudio empírico de las democracias reales y aquella sostenida por los enfoques normativos de la democracia participativa es pertinente para distinguir la función que cada cual le atribuye en el sistema democrático. Mientras que para Robert Dahl la participación es crucial para la transmisión de demandas al gobierno (el cual tendría que ajustar sus decisiones a las preferencias del mayor número, de acuerdo con la Regla de la mayoría), los teóricos de la democracia participativa consideran que su función es fundamentalmente instructiva para los ciudadanos, de ahí su pronunciado interés por extender su análisis prescriptivo a esferas de toma de decisiones donde se desarrollan ciertas virtudes y capacidades. Así, aunque con grados y funciones distintas, ambas perspectivas teóricas otorgan un peso importante a la participación en la forma de gobierno democrática. En todo caso, la distancia que toma Dahl respecto a los enfoques normativos de la democracia participativa, se explica por su inaplicabilidad en unidades políticas de gran escala como las poliarquías modernas, cuya composición difiere sustancialmente de las pequeñas ciudades-Estado que la teoría democrático-participativa ha idealizado.

El análisis de lo que Dahl llama el “problema de la competencia cívica” para el correcto funcionamiento de las democracias da cuenta de la relevancia que atribuye al papel de los ciudadanos. De ahí que considere como urgente, dada la creciente complejidad de los asuntos públicos, el desarrollo de mecanismos institucionales para fortalecer las capacidades de los ciudadanos a fin de que estén facultados cognitivamente para la toma de decisiones en la esfera política (Dahl 1992, 1996).

Es claro que el significado que tiene la participación de la ciudadanía en la teoría democrática de Dahl no se limita a la acción política de elegir a sus gobernantes, y por ende no se circunscribe a la etapa electoral. Por el contrario, el conjunto de expresiones que es susceptible de abarcar es muy amplio en los regímenes poliárquicos, aunque insuficientemente capturado por la escala teórica del nivel de democratización que busca representar la variación entre el número de personas facultadas para tomar parte en el control y discusión de la acción gubernamental (i.e. inclusividad o participación).

A fin de comprender cabalmente la función y significado de la participación en la teoría dahliana, es necesario introducir una precisión relevante que servirá para situar concretamente el problema teórico que aquí se aborda. Dahl operacionaliza la dimensión de la participación o inclusividad básicamente como la amplitud que tiene el derecho de la ciudadanía a tomar parte en las elecciones, lo cual parece fijar su acepción estrictamente a la etapa electoral. Es por esta razón que el grado de inclusividad del régimen se encuentra intrínsecamente asociado al derecho a votar: entre más extendido se encuentre ese derecho entre la ciudadanía mayor será el nivel de democratización de las poliarquías en la escala de la participación, y por ende será más representativo. Sin embargo, el sistema de garantías institucionales dahlianas representadas en las dos dimensiones teóricas de los procesos de democratización (i.e., liberalización e inclusividad) claramente abren la posibilidad de comprender la participación de los ciudadanos de manera más extensa. En particular, dicho sistema de garantías incluye oportunidades para la participación de corte no electoral, sin las cuales no sólo la formación del consenso social sería imposible, sino que dos de las condiciones fundamentales de la democracia establecidas por Dahl no podrían cumplirse. Así, la propia formulación de sus preferencias y la manifestación pública, individual o colectiva, de éstas—producto de procesos de socialización en grupos secundarios—constituyen en sí mismas expresiones de participación de los ciudadanos, concebidos políticamente como iguales.

El significado de la participación en la teoría dahliana, teniendo como trasfondo a las tres condiciones necesarias de la democracia, así como el sistema de garantías institucionales requerido, visiblemente excede al ámbito electoral, pues remite a las oportunidades para participar en el control y discusión de la política del gobierno. En palabras de Dahl participar es “tener voz en un sistema de debate público” (Dahl, 1971: 15). La propia dimensión de la liberalización—esto es, la dimensión dahliana referida a la existencia de oportunidades efectivas para que diversos actores rebatan al gobierno e impugnen sus políticas—presupone distintos tipos de oportunidades para la participación política de la ciudadanía de corte no electoral para la formulación y expresión de demandas. Estas oportunidades creadas por la estructura institucional vigente expresan el grado en que un régimen tolera (o fomenta) la presencia de un sistema funcional de debate público. De este modo, dicha dimensión, que registra si los regímenes tienen una composición hegemónica que limita las libertades para oponerse al gobierno, también tendría que incorporar en su operacionalización para los análisis de las transiciones el estudio de las oportunidades para la participación política antagónica que se da fuera del ámbito estrictamente electoral. Una adecuada comprensión de los procesos de democratización requiere, entonces, dilucidar y especificar la asociación existente entre instituciones y tipos e intensidad de la participación. La distinción entre los diferentes tipos de participación política de la ciudadanía—no electoral y electoral—no es irrelevante. Por el contrario, es crucial para explicar de mejor manera los periodos de cambio político de regímenes en los que no existen propiamente sistemas electorales funcionales. En este sentido, es importante resaltar que las transformaciones de los regímenes, como correctamente lo anticipó el propio Dahl, no siguen una trayectoria lineal y uniforme: no se colapsan los autoritarismos y de forma espontánea emergen democracias liberales. Históricamente existe una compleja variedad de subtipos de regímenes hegemónicos y cuasi-poliárquicos cuyos grados de competitividad y representatividad son afectados por el tipo de instituciones que se instauran, creando (o inhibiendo) oportunidades para el ejercicio efectivo de derechos, entre ellos los electorales.

Si bien la democratización de un régimen tiene una significativa dimensión electoral, que se institucionaliza a través de la extensión del sufragio, así como de la apertura de oportunidades reales para que los opositores puedan organizarse en partidos políticos y competir en elecciones libres, existe una dimensión no electoral de la participación de la ciudadanía que es imprescindible incluir para determinar si existen condiciones sociales contribuyentes que favorezcan la transformación de los regímenes hacia la poliarquía. Específicamente, el análisis de la amplitud y eficacia de ciertas modalidades de participación política no electoral (e.g., protestas, marchas, mítines, huelgas generales, ocupación de plazas públicas, boicots, entre otras expresiones de antagonismo político) es crucial para conocer si la evaluación de los costos de la supresión por parte del gobierno pueda estar modificándose, y ello se traduzca en la modificación de las reglas e instituciones. El análisis de la participación política no electoral en estos casos es importante porque permite establecer la factibilidad que los regímenes hegemónicos y las cuasi-poliarquías se democraticen. De acuerdo con Dahl, la probabilidad de que un régimen se liberalice depende de la relación de un conjunto de costos entre tolerar o suprimir a la oposición. De modo que establece como axioma que: “[e]n la medida en que el precio de la supresión exceda al precio de la tolerancia, mayores son las oportunidades de que se dé un régimen competitivo” (Dahl 1993: 24).

Si bien los costos para el gobierno de la tolerancia y la represión no pueden ser estimados precisamente, pues existe información incompleta por parte de los gobernantes de los efectos que tendrán sus acciones, la clase gobernante en las hegemónías pondera grosso modo las repercusiones que tiene para la estabilidad del gobierno abrir o suprimir espacios para los antagonistas políticos (no necesariamente organizados en partidos políticos). El análisis de la relación entre el contexto institucional que organiza la estructura de incentivos y la participación política no electoral no sólo permite evaluar las condiciones que incrementan o reducen las posibilidades de que un régimen se democratice, sino que abre la posibilidad de clasificar de mejor manera a aquellos regímenes que hayan establecido el sufragio universal, pero que se encuentren escasamente liberalizados al limitar el espacio para el antagonismo político.

Para refinar la caracterización de los regímenes hegemónicos—o próximos a ellos, empleando la terminología dahliana—que acotan libertades efectivas para oponerse al gobierno, aunque se realicen elecciones en las que el sufragio se encuentre universalizado, es relevante ahondar en el examen del contexto institucional asociado a las distintas variantes participativas ajenas al proceso electoral, pero vinculadas a la formulación de preferencias, su manifestación y su procesamiento por parte del gobierno. El estudio de la participación política no electoral permite, entonces, distinguir condiciones particulares que acompañan y favorecen la liberalización de regímenes en transición, así como advertir sobre regresiones autoritarias.

El objetivo de la siguiente sección es ofrecer un marco conceptual que permita distinguir los diversos tipos de participación de los ciudadanos desde una perspectiva institucional. La idea central consiste en proponer una clara diferenciación semántica entre tipos de participación que sirva para desarrollar indicadores empíricos más precisos susceptibles de ser usados en esquemas explicativos sobre procesos de democratización y consolidación democrática.

Para ello se propone, por una parte, distinguir entre los términos participación cívica y participación política (frecuentemente usados indistintamente en la literatura) y, por otra, dentro de este último tipo diferenciar entre participación político-electoral y participación política no-electoral. A fin de distinguir entre los diversos tipos de participación para contar con mejores explicaciones del cambio político, se propone la introducción de dos sistemas asociados a las garantías institucionales desarrolladas por Dahl: el sistema de libertades político-electorales y el sistema de libertades civiles.

12.1 El marco institucional como estructura de oportunidades para la participación

El estudio de la participación política se ha desarrollado predominantemente en el contexto de regímenes democráticos con cierto grado de consolidación. El interés mostrado en su análisis se funda en la idea de que la participación se encuentra en el centro mismo de la democracia, y ésta no puede ser explicada sin entender la función que aquella tiene como transmisora de la voluntad popular o, puesto de otra forma, como un mecanismo de expresión de las preferencias de la ciudadanía. Dos de las investigaciones empíricas fundacionales sobre la participación política coinciden en señalar su relevancia en esos términos. Así, Sidney Verba y Norman H. Nie inician su estudio sobre la participación política en los Estados Unidos indicando:

Si la democracia es interpretada como el gobierno del pueblo, entonces el problema sobre quién participa en las decisiones políticas se convierte en el problema sobre la naturaleza de la democracia en una sociedad. Donde pocos toman parte en las decisiones existe poca democracia; a mayor participación en las decisiones, mayor democracia. (Verba y Nie, 1972: 1).

En términos similares, Max Kaase y Alan Marsh, al subrayar la relevancia del estudio de la participación, señalan en su investigación pionera de cinco democracias occidentales (Países Bajos, Reino Unido, Estados Unidos, Alemania y Austria): “[s]i la democracia es el gobierno del pueblo, como nosotros y muchos otros mantienen, entonces la noción de participación política se encuentra en el centro del concepto de estado democrático” (1979 :28).

Respecto a los análisis centrados en la transición a la democracia, particularmente aquellos que examinan los casos latinoamericanos y del sudeste de Europa, la participación de la ciudadanía ha sido abordada ampliamente, aunque con un excesivo nivel de generalidad que no ha permitido dilucidar qué tipo de participación política facilita la democratización y cuáles son sus determinantes (Ekiert, 2007). De modo que es frecuente encontrar estudios sobre consolidación y calidad democrática que al operacionalizarla optan económicamente por la medición de la participación electoral. Aunque dicho indicador ciertamente puede estar correlacionado con otras expresiones de la participación de los ciudadanos, su insuficiente problematización teórica y conceptual afecta la comprensión de los mecanismos causales asociados a la democratización en los que la participación política se encuentra envuelta.

A grandes rasgos, la discusión teórica sobre el significado del concepto de participación política ha girado alrededor de seis aspectos centrales identificados por Patrick J. Conge (1988). De modo que las diferentes definiciones de participación política empleadas en la literatura que ha estudiado el fenómeno amplían o restringen el significado del concepto en función de sus propósitos explicativos.

A continuación se desarrolla un marco referencial para estudiar la participación política en contextos de democratización. La idea central consiste en caracterizar sustantivamente a estos como procesos en los que de forma progresiva se infunde el principio de libertad en la organización social y política, y en el que se establecen y afianzan instituciones que crean oportunidades efectivas para el ejercicio de la autonomía moral. La cual, como apunta Dahl en su libro *La democracia y sus críticos* (1989), no sólo tiene una utilidad instrumental para la consecución de otros fines sino que constituye un valor en sí misma, pues sin libertad, entendida como autonomía moral, las personas dejan de ser plenamente humanas. La asociación entre democracia y libertad es connatural porque el aparato institucional de esta forma de gobierno amplía las oportunidades para el ejercicio de la autonomía moral de los ciudadanos: “[p]uesto que el proceso democrático maximiza los alcances factibles de la autodeterminación para quienes están sujetos a las decisiones colectivas, también respeta al máximo la autonomía moral de todos aquellos que son sujetos de sus leyes” (Dahl, 1989: 91). Al situar la participación de los ciudadanos en este contexto expansivo de la libertad que es la democratización se asume, entonces, que adquiere un significado específico vinculado con determinada estructura institucional que promueve o inhibe que las personas actúen autónomamente. De ahí que la movilización política clientelar, basada en una relación desigual de poder que vicia la voluntad de los sujetos vulnerables a la coerción, no pueda ser considerada propiamente como una forma participativa.

Así, por ejemplo en el ámbito electoral, no todos los actos de los ciudadanos (e.g., votar, asistir a mítines partidistas o pertenecer a un partido político) son equivalentes—y por ende no pueden agregarse indiscriminadamente para su medición—si algunos de ellos se desprenden de una inducción heterónoma de la voluntad fundada en la coacción. Sin lugar a dudas, distinguir entre actos autónomos y los que no lo son para estimar los niveles efectivos de participación en un sistema político tiene una gran complejidad, pero el análisis de las condiciones contextuales del acto (compra del sufragio, otorgamiento de dádivas o la afiliación corporativa, etc.) puede ser de enorme utilidad. Se trata, entonces, de distinguir apropiadamente entre fenómenos distintos para explicar con mayor consistencia las características de los sistemas políticos mediante la generación de indicadores de participación que tengan un mayor grado de fiabilidad. Pues al fusionar todos los actos, independientemente de si son autónomos o producto de un intercambio clientelar, en una misma categoría de “participación política”, se afecta la comprensión de los regímenes y de su estadio de democratización. Efectuar dicha distinción de las acciones en función de su autonomía es importante para refinar el empleo de la variable participación como explanandum o explanans.

Con objeto de situar y distinguir la participación en los procesos de democratización se propone comprenderla a la luz de dos sistemas de libertades que abarcan un conjunto de derechos: el sistema de libertades político-electorales y el sistema de libertades civiles. En particular, se busca especificar la estructura de oportunidades que determinan los arreglos institucionales de los regímenes para diversos tipos de participación. Siguiendo las garantías dahlianas necesarias para la democracia (Dahl, 1971: 3), se ofrece un esquema analítico que contiene dos sistemas con sendos andamiajes institucionales que estructuran los costos y oportunidades para la participación, y que permite situar y distinguir convenientemente entre la participación política (electoral y no electoral) y la participación cívica.

El papel que juegan las instituciones es de suma relevancia para explicar los niveles y tipos de participación no sólo en las democracias consolidadas sino de manera crucial en los regímenes que se encuentran en periodos de democratización o de franco retroceso al autoritarismo. El esquema analítico que aquí se propone, construido sobre la base de los requisitos institucionales de la democracia propuestos por Dahl, busca distinguir entre dos sistemas de derechos ciudadanos asociados a sendos sistemas de libertades—sistema de libertades político-electorales y sistema de libertades civiles—los cuales proveen la estructura de incentivos para diversas modalidades de participación, agrupadas en tres subtipos: participación político-electoral, participación política no electoral y participación cívica.

El sistema de libertades político-electorales consiste en el conjunto de derechos que permite a los ciudadanos y sus organizaciones políticas competir libremente por el voto para integrar instituciones representativas. Es pertinente subrayar que si bien el sufragio libre y universal constituye el eje cardinal de la participación político-electoral, votar no es la única forma de participación que analíticamente se contempla en este sistema. Así, paralelamente al acto de votar existen otras modalidades de participación política asociadas directamente a la competencia electoral. Tomando como base el modelo de Milbrath, puede considerarse la escala siguiente: votar, proselitismo electoral en círculos inmediatos (familia, escuela, trabajo, redes sociales virtuales), actividades de propaganda (e.g., distribución de material impreso de partidos políticos o candidatos), contribuciones financieras, participación en mítines partidistas, trabajo voluntario en campañas, membresía activa en un partido político.

Recaudación de fondos para propósitos electorales (elecciones internas en los partidos políticos y elecciones nacionales), y postulación para cargos de elección popular.

Por su parte, el sistema de libertades civiles está compuesto por el conjunto de derechos fundamentales no directamente vinculados a procesos de renovación de la representación política mediante el sufragio, pero que, a través de la estructura de oportunidades que abre la libertad de expresión y la libertad de asociación, garantizan el ejercicio de la autonomía moral de los ciudadanos. Asimismo, aunque la gama de derechos subjetivos vinculados a este sistema es muy extensa (y progresiva conforme se acercan las poliarquías al ideal democrático), para el diseño del esquema analítico aquí propuesto se han seleccionado aquellos derechos que se vinculan directamente con las garantías institucionales mínimas de la democracia propuestas por Dahl, las cuales sirven de escala para comparar el grado de democratización de los distintos regímenes.

Es necesario precisar que si bien en regímenes hegemónicos o autoritarios no existe propiamente un sistema funcional de derechos que garantice libertades civiles, o cuentan con un sistema de libertades precario, cuando se alude al concepto de derechos fundamentales se busca denotar el estatus de universalidad que tienen en sistemas globales y regionales de protección de los derechos humanos, independientemente del grado de positivización que tengan en los sistemas normativos nacionales. Al estudiar procesos de democratización es relevante examinar cómo evoluciona la participación de los ciudadanos en el sistema de libertades civiles porque gran parte de sus acciones se encuentran orientadas a la exigencia de instauración de derechos político-electorales efectivos, o la propia ampliación de derechos civiles.

Es, entonces, necesario tener presente la estrecha relación que guardan entre sí ambos sistemas en periodos de cambio político en los que se amplían las condiciones que facilitan la oposición o debate público y la inclusividad de los regímenes.

Particularmente, la participación de los ciudadanos asociada a los derechos del sistema de libertades civiles puede comprenderse a la luz de dos grandes tipos: la participación política no-electoral y la participación cívica. Respecto al primer tipo, esta modalidad de participación política consiste en acciones llevadas a cabo por los ciudadanos en canales ajenos a las instituciones del sistema electoral y que tienen como propósito influir en las decisiones del gobierno.

Una buena parte de estas actividades participativas no electorales han sido estudiadas en la literatura especializada bajo el concepto de participación no convencional acuñado por Max Kaase y Alan Marsh (1979), quienes la definieron como “la conducta que no corresponde con las normas de la ley y la costumbre que regulan la participación en un régimen particular” (Kaase y Marsh, 1979: 41). Si bien el estudio pionero sobre esta modalidad de participación—vinculada principalmente a la protesta política—realizado por los mencionados autores, ha sido notable al anticipar importantes transformaciones en el tipo de participación política de los ciudadanos en las democracias, el empleo de dicho vocablo no parece justificarse actualmente, toda vez que las sociedades para las que se empleó el término han dejado de considerar dichas actividades participativas como disconformes con la cultura política vigente.

En este sentido, el planteamiento original de Kaase y Marsh estableció que este concepto de participación deriva su significado del conjunto de comportamientos considerados como incompatibles u opuestos a cierta cultura política, específicamente a aquella difundida entre las democracias occidentales que estudiaron a mediados del siglo XX.

No obstante, esta cultura política que tiene como principales referentes de participación convencional a actividades tales como el voto, la participación voluntaria en partidos políticos o los donativos en campañas políticas se ha visto desafiada relativamente en las últimas cuatro décadas por otras formas de participación. Concebir una sub-categoría analítica de la participación política distinta a la que estudia actividades llevadas a cabo en el marco del sistema político-electoral es relevante por dos razones. En primer lugar, permite distinguir cambios estructurales en la composición interna que tiene la participación política en los regímenes y discernir entre las diversas lógicas que pueden adoptar sus modalidades como canales de expresión de demandas. Al evitar la equivalencia estricta entre participación política y participación electoral pueden ponderarse de mejor manera los cambios históricos que ocurren no sólo en la cultura política de la ciudadanía, sino principalmente en las instituciones que estructuran las oportunidades de participación. En el caso específico de los regímenes hegemónicos o casi hegemónicos, caracterizados por no contar con un sistema de derechos político-electorales, o encontrarse diseñado—particularmente en el caso de los autoritarismos electorales—para corromper la voluntad popular a través de mecanismos que manipulan el voto y anulan la oposición, incorporar como variable de estudio a la participación política no electoral permite identificar y medir el surgimiento y expansión de la acción política antagónica de los ciudadanos, cuya intensidad puede contribuir al inicio de procesos de democratización de las instituciones al influir en los cálculos y decisiones de los gobernantes.

En segundo lugar, la categoría de participación política no-electoral permite diferenciar propiamente entre las formas de participación orientadas a influir en el sistema político—compuesto por el conjunto de acciones sociales relacionadas directamente con la toma de decisiones vinculantes (Easton, 1957)— y aquellas modalidades participativas que no constituyen demandas de la ciudadanía que busquen ser procesadas políticamente, aunque involucren acción colectiva de los ciudadanos.

Aunque en algunos casos específicos, los límites entre ambos tipos de participación es difícil de trazar, pues existen actividades realizadas en organizaciones, cuyos objetivos contemplan paralelamente la influencia en la toma de decisiones así como el trabajo comunitario directo, es posible proponer que sólo la participación (a través, por ejemplo, de trabajo voluntario o donativos) en organizaciones civiles que sistemáticamente realicen acciones de incidencia en política pública (e.g., cabildeo, campañas para la adhesión a peticiones, o investigación orientada a la política pública) puede incluirse dentro de las modalidades de participación no electoral. De modo que entre las distintas formas de compromiso público (Zukin et al., 2006) que se canalizan a través del sistema de libertades civiles sólo se consideran como propiamente como políticas aquellas que tengan como propósito directo influir en el gobierno. Esto es, que constituyan demandas ciudadanas que busquen ser procesadas por el sistema político para producir decisiones o políticas vinculantes.

En este sentido, siguiendo a Zukin et al., (2006), se propone aquí diferenciar entre la participación cívica y la participación política. La participación cívica entonces “se refiere a la participación cuyo propósito es lograr un bien público, pero normalmente mediante el trabajo directo en cooperación con otros” (Zukin et al., 2006: 51).

Se distingue de la participación político-electoral y la participación política no-electoral porque a diferencia de éstas no se organiza con el propósito de intervenir en el sistema político que asigna imperativamente valores, sino que genera bienes públicos a través de la acción colectiva al margen de los canales que procesan políticamente demandas para transformarlas en políticas. Sólo cuando este tipo de participación, originalmente cívica, se oriente a modificar el entorno normativo que afecta la creación de los bienes colectivos que proveen (i.e., se realice con propósitos de incidencia en el sistema político) puede ser considerada propiamente política. Es indudable que existen numerosos casos en los que efectuar este tipo de distinciones entre las formas participativas es complejo.

Aunque esta forma de participación comparte con la participación política no-electoral un mismo sistema de libertades civiles, pueden existir en él una estructura de oportunidades e instituciones diferenciada en función del nivel de democratización del régimen. Esta situación es particularmente clara en regímenes hegemónicos en los que se tolera la acción autónoma de los ciudadanos en ciertos espacios asociativos (e.g., organizaciones asistenciales, recreativas, o profesionales), pero en los que se inhiben o reprimen organizaciones civiles que realicen actividades consideradas por los gobiernos como “contestatorias” (e.g., redes ciudadanas de activistas, organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos).

12.2 Conclusiones

El esquema analítico aquí propuesto se ha construido sobre la base de los requisitos institucionales de la democracia propuestos por Robert A. Dahl. El objetivo consistió en distinguir entre dos sistemas de derechos ciudadanos asociados a sendos sistemas de libertades—sistema de libertades político-electorales y sistema de libertades civiles—los cuales proveen la estructura de incentivos para diversas modalidades de participación, agrupadas en tres subtipos: participación político-electoral, participación política no electoral y participación cívica. Situar y distinguir la participación en los procesos de democratización a la luz de dichos sistemas de libertades permite especificar el tipo de oportunidades que determinan los arreglos institucionales de los regímenes para la participación de los ciudadanos. Lo cual busca contribuir a análisis de la acción política en periodos de democratización desde una perspectiva institucionalista.

12.3 Agradecimientos

Este artículo fue apoyado por el Programa Institucional de Investigación Científica de la Dirección de Apoyo a la Investigación y Posgrado de la Universidad de Guanajuato.

12.4 Referencias

- Barnes, Samuel H. y Kaase, Max, et al., (1979). *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills, CA.: Sage Publications.
- Burns, Nancy; Schlozman L. Kay; Verba Sidney (2001). *The Private Roots of Public Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Conge, Patrick J. (1988). "The Concept of Political Participation: Toward a Definition" en *Comparative Politics*, Vol. 20, No 2 (Enero 1988), 241-249.
- Dahl, Robert A. (1956). *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, Illinois.: The University of Chicago Press.
- Dahl, Robert A. (1966) "Further Reflections on 'The Elitist Theory of Democracy'" en *The American Political Science Review*, Vol. 60, No. 2 (Junio 1966), 296-305.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1992). "The Problem of Civic Competence" en *Journal of Democracy*, Vol. 3, No. 4 (Octubre 1992), 45-59.
- Dahl, Robert A. (1993). *La poliarquía*, México: Red Editorial Iberoamericana.
- Dahl, Robert A. (1994). "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation" en *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 1 (Primavera, 1994): 23-34.
- Dahl, Robert A. (1996). "The Future of Democratic Theory", Working Paper No. 90, Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March.

Easton, David (1957). "An Approach to the Analysis of Political Systems" en *World Politics*, Vol. 9, No. 3 (Abril, 1957), 383-400.

Ekiert, Grzegorz y Anna Grzymala-Busse (2007). "Strengthening Pluralism and Public Participation in New Democracies" en Jorge I. Domínguez y Anthony Jones (eds.) *The Construction of Democracy: Lessons from Practice and Research*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. Pp. 20-44.

Ekman, Joakim (2009). "Political Participation and Regime Stability: A Framework for Analyzing Hybrid Regimes" en *International Political Science Review*, Vol. 30, No.1 (Ene., 2009), 7-31.

Finkel, Steven, Muller, Edward N., Opp, Karl-Dieter (1989). "Personal Influence, Collective Rationality, and Mass Political Action" en *American Political Science Review*, Vol. 83, No. 3 (Sept., 1989), 885-903.

Kaufman, Robert R. (1974). "The Patron-Client Concept and Macro-Politics: Prospects and Problems" en *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 16, No. 3 (Jun., 1974), 284-308.

Mabileau, A., Moyser, G., Parry, G., Quantin, P. (1990). *Local Politics and Participation in Britain and France*. Cambridge: Cambridge University Press.

Milbrath, L., y Goel, M. (1977). *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?* Boston: Rand McNally College Publishing Company.

Norris, Pipa (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ottaway, Marina (2003). *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Pateman, Carol (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sack, Detlef (2013). "Dealing with Dissatisfaction: Role, Skills and Meta-Competencies of Participatory Citizenship Education" en Reinhold Hedtke y Tatjana Zimenkova (eds.) *Education for Civic and Political Participation*, Nueva York: Routledge.

Schlozman K. L, Verba, S., Brady, H., (1999). "Civic Participation and the Equality Problem" en Theda Skocpol et. al., (eds.) *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D.C.: Brooking Institution Press.

Skocpol, Theda y Fiorina, Morris (eds.) (1999). *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D.C.: Brooking Institution Press.

Staffan, Lindberg I., ed. (2009). *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Verba, Sidney y Nie, Norman H. (1987). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.

Verba, S., Schlozman K. L., Brady, Henry E. (2012) *The Unheavenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Verba, S., Schlozman K. L., Brady, Henry E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism un American Politics*. Harvard University Press.

Walker, Jack L. (1966). "A Critique of the Elitist Theory of Democracy" en *The American Political Science Review*, Vol. 60, No. 2 (Jun., 1966): 285-295.

Zuckin Cliff, Keeter Scott, Andolina Molly, Jenkins Krista, Delli Carpini Michael X. (2006). *A New Engagement? Political Participation, Civic Life, and the Changing American Citizen*. Oxford: Oxford University Press.