

# P

## PARTICIPACIÓN POLÍTICA

### I. Concepto

La *participación política* puede definirse como toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la *política* estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales<sup>1</sup>.

Esta definición amplia abarca los diversos tipos de actividades que la Ciencia Política contemporánea considera como indicadores de la *participación política* de los individuos. Inicialmente se planteó que la diferencia fundamental entre estas actividades venía dada por el grado de dificultad que ella implicaba para los ciudadanos. Tomando como base esta supuesta unidimensionalidad de la participación, se clasificaba a los ciudadanos en “gladiadores”, quienes tomaban parte activa en la *campana electoral* así como en las otras actividades; “espectadores”, quienes se limitaban a votar; y “apáticos”, quienes ni siquiera votaban<sup>2</sup>. Se suponía que quienes desarrollaban las actividades más difíciles también tomarían parte en las más fáciles. Posteriormente, gracias a autores como Nie, Verba y Kim<sup>3</sup> ha quedado claro que las actividades participativas deben ser estudiadas al menos desde cinco dimensiones diferentes. Estas dimensiones son: 1) grado de influencia que se ejerce a través de la actividad, lo que incluye la cantidad de presión que se ejerce sobre los dirigentes para que actúen de determinada manera y la precisión de la información que los ciudadanos les transmiten sobre el comportamiento que se espera de ellos; 2) amplitud del resultado a obtener, según se produzca un beneficio colectivo o particular; 3) grado de conflicto en el que se verán envueltos los participantes; 4) nivel de iniciativa personal requerida para realizar la actividad; y 5) grado de cooperación con otros ciudadanos necesario para llevar a cabo la actividad.

Las actividades que reúnen características similares en las cinco dimensiones forman los llamados modos de participación. Determinar estos modos permite clasificar a los ciudadanos según la forma en que participen y no solamente según el esfuerzo que estén dispuestos a asumir para hacerlo. Obviamente las personas pueden, y un porcentaje pequeño lo hace, tomar parte en actividades correspondientes a varios modos. Los modos de participación serían<sup>4</sup>: a) Votar, caracterizado por mucha presión sobre el gobierno, relativamente poca información sobre el objetivo de los votantes, resultado colectivo, alto

grado de conflictividad, poca iniciativa personal y por no requerir de cooperación con otras personas. Comprende actividades como sufragar en *elecciones* nacionales, regionales y locales, plebiscitos y referenda. b) Campaña política, caracterizada por ejercer mucha presión, transmitiendo información variable según el tipo de campaña, resultado colectivo, alto grado de conflictividad, alguna iniciativa y cooperación variable. Incluye actividades como la de persuadir a otros a favor de un candidato, asistir a reuniones políticas, aportar dinero para campañas políticas, ser miembro de una organización política, desplegar afiches, distribuir propaganda *política*. c) Actividad comunitaria, caracterizada por ejercer una presión variable dependiendo de la magnitud de la acción emprendida y del apoyo que ésta reciba, mucha precisión en la información, resultado colectivo, iniciativa y cooperación variables. Actividades de este modo comprenden ser miembro de una organización dirigida a resolver problemas comunes a un sector de la población, y trabajar individual o colectivamente para resolver problemas comunitarios. d) Actividad particular, caracterizada por ejercer poca presión y transmitir mucha información acerca de los objetivos del ciudadano, resultado individual, ausencia de conflictividad, requiere mucha iniciativa, pero no cooperación. Se incluyen aquí actividades como ponerse en contacto con funcionarios públicos respecto a asuntos individuales del ciudadano. e) Actividad de protesta, caracterizada por presión e información variable dependiendo de la magnitud y particularidades de la acción, resultado colectivo, altamente conflictiva, requiere mucha iniciativa y cooperación. Comprende actividades como asistir a manifestaciones y marchas de protesta, demandar fuerte y públicamente si el gobierno hace algo que se considera incorrecto o perjudicial, participar en campañas de desobediencia cívica.

De estos modos de participación, votar es el único en el que usualmente toma parte más del 50% de la población hábil en los países democráticos; el resto de las actividades señaladas rara vez envuelve más de la cuarta parte de los *electores*. Esta circunstancia contribuye a resaltar la importancia del *sufragio* universal y libre como elemento fundamental e irremplazable de la *democracia* moderna.

## II. Clasificación

La *participación política* puede clasificarse siguiendo varios criterios<sup>5</sup>. De acuerdo a su inserción o no en el proceso estatal de toma de decisiones puede distinguirse entre participación institucional y no institucional; la primera se refiere a aquellas actividades integradas a los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones: referendos, *elecciones*, organismos consultivos, etc. La segunda comprende actividades que no forman parte de los canales oficiales para el establecimiento de políticas, y que están dirigidas a ejercer presión sobre ellos, tales como manifestaciones, *campañas electorales*, peticiones individuales o colectivas a organismos públicos, promoción de intereses de grupos determinados o clases sociales, militancia y actividad dentro de los *partidos políticos*, etc. La posibilidad de realizar libremente actividades de tipo no institucional está vinculada a los requisitos mínimos para la existencia de un régimen democrático; el florecimiento de la participación institucional forma parte de su proceso de desarrollo y expansión. También deben incluirse dentro de las actividades de participación no institucionales, aquellas con un carácter antisistema y las que involucran actos de violencia. La forma en que estas

actividades son reprimidas o encauzadas por vías institucionales puede tener efectos importantes sobre la *legitimidad* misma del gobierno.

Atendiendo al carácter de la decisión que resulta del acto de participación, ésta puede clasificarse en decisiva y consultiva. En la primera las decisiones tomadas por los ciudadanos tienen carácter vinculante para los gobernantes, quienes están obligados a regirse por ellas. Este es el caso de las *elecciones* y del *referéndum* en algunos países. La participación consultiva conduce a decisiones o proposiciones que formalmente el gobierno no está obligado a instrumentar. Este sería el caso de los llamados referendos consultivos, de la iniciativa popular legislativa, y en general de la participación no institucional. Sin embargo, a pesar de su carácter no vinculante, la participación consultiva puede tener efectos similares a la decisiva, dado el elevado costo político que para los gobernantes pudiera tener el obviar las propuestas de amplios sectores de la población.

La actividad de participación puede también ser clasificada en directa o indirecta. En el primer caso, la comunidad toma la decisión mediante votación universal, con la intervención de cada uno de sus miembros. Los referendos y las *elecciones* corresponden a este tipo. En la participación indirecta los ciudadanos designan representantes o mandatarios para que tomen parte, en nombre de los primeros, en la actividad correspondiente; por ejemplo, en el caso de organismos oficiales en los que se incluye representación de organizaciones ligadas a importantes sectores sociales tales como cámaras empresariales y centrales sindicales. La efectividad de este tipo de participación depende en gran parte de los mecanismos de *elección* de los mandatarios y su libertad de acción como representantes.

La participación puede ser obligatoria o facultativa. En el primer caso el ordenamiento jurídico dispone la puesta en práctica del proceso de participación o la instrumentación del organismo respectivo como un requisito necesario para la toma de alguna decisión, por ejemplo, cuando se exige realizar un *referéndum* para aprobar una reforma constitucional. En el segundo, la puesta en práctica del proceso participativo depende discrecionalmente de quien esté facultado a ponerlo en marcha. Esta facultad puede recaer en los ciudadanos mismos o en un órgano gubernamental; por ejemplo, cuando se faculta a un número determinado de *electores* o a uno o varios de los poderes públicos (presidente, parlamento, etc.) para solicitar la convocatoria de un *referéndum* con la finalidad de decidir sobre la revocatoria de una ley o parte de ella.

Por último, los mecanismos de participación también pueden clasificarse en temporales o permanentes. Esta clasificación es apropiada principalmente respecto a los organismos con intervención ciudadana que se crean en la administración pública, y distingue entre aquéllos que propician una presencia no oficial duradera, de los que la admiten sólo circunstancialmente para asuntos específicos.

### **III. Factores de *participación política***

Uno de los aspectos más atrayentes, y por ello de los más estudiados, es el relativo a los factores que influyen en estimular o desalentar la *participación política* de los ciudadanos.

Estos análisis, ya sean de un solo país o en forma comparada, tratan de identificar las diferencias en los niveles de participación entre grupos sociales, o entre países, proponiendo modelos explicativos sobre los factores o variables que generan tales diferencias.

La determinación de los factores vinculados a la alta o baja participación de algunos grupos o de la comunidad en general con respecto a actividades fundamentales como votar, ha servido de base para propuestas de reforma legislativa que eliminen obstáculos a la participación (por ejemplo, los exigentes requisitos para el *registro electoral* en algunos estados de los EE.UU.)<sup>6</sup>, o para justificar el mantenimiento de normas o instituciones que claramente contribuyen a la elevada asistencia electoral, como el *voto obligatorio*. Precisamente la posibilidad práctica de modificar algunas de las condiciones que afectan los niveles de *participación política*, una vez conocidas, es lo que hace importantes estos análisis sobre los factores que inciden en ella. No todos los factores son alterables por vía legislativa, algunos como los relativos al sistema de partidos son muy resistentes o inmunes a la *manipulación* voluntaria, sin embargo, aún en este caso, su conocimiento es muy importante porque contribuye a la mejor comprensión del funcionamiento del *sistema político*.

Los estudios empíricos han distinguido dos clases de factores que influyen en los niveles de participación: institucionales e individuales<sup>7</sup>.

#### A. Factores institucionales

Comprenden las características propias del *sistema político* y el ordenamiento jurídico que lo rige, especialmente las normas relativas a la participación ciudadana. Elementos como la obligatoriedad o no del *voto*, el tipo de *registro electoral*, las facilidades legales para el *sufragio* y el *sistema electoral* son aspectos jurídicos que afectan la participación electoral. Estudios empíricos han comprobado la existencia de una mayor participación en los países con *voto obligatorio*<sup>8</sup>. Asimismo, las facilidades que se otorgan al *elector* para el *registro electoral* tienen un impacto positivo en el aumento de los porcentajes de participación, siendo el registro automático el que más la propicia. El tipo de *sistema electoral* también podría provocar diferencias en la participación; la evidencia presentada por los autores sugiere una mayor participación en *sistemas electorales* de representación proporcional en comparación con sistemas mayoritarios<sup>9</sup>. La razón para ello es que en los sistemas mayoritarios, debido a que en cada circunscripción sólo el ganador obtiene representación, en aquellas áreas con mayorías históricas a favor de un determinado partido, muchos *electores* tienden a pensar que sus *votos* no tienen influencia en el resultado y no se sienten estimulados para participar. Por el contrario, en los sistemas proporcionales se genera la percepción de que todos los *votos* cuentan para determinar la cuota de escaños correspondientes a las *organizaciones políticas*.

El establecimiento de cuotas de género o etnia ayuda a activar la participación de grupos particulares. En términos más amplios, las características mismas del *sistema político* pueden ser factores que fomenten o inhiban la participación ciudadana. Los esfuerzos que realizan los *partidos políticos* y las organizaciones asociadas con ellos para estimular la actividad política constituyen un factor de gran importancia para determinar los niveles

de participación, especialmente en actividades de resultado colectivo tales como votar o realizar campañas políticas. Asimismo, los estudios del comportamiento político han encontrado que dicha movilización es más intensa cuando existen vínculos estrechos entre los partidos y las divisiones sociales políticamente significantes (*cleavages*).

El grado de organización formal de la sociedad civil también es un factor importante en la determinación de los niveles de *participación política*, puesto que se constituyen como canales de expresión de demandas y apoyos al *sistema político*. Las asociaciones locales de vecinos encauzan las peticiones y necesidades de las comunidades; las asociaciones gremiales, profesionales y sindicales también actúan en ese mismo sentido. Estas organizaciones sociales, incluso aquéllas que no se relacionan directamente con la *política*, como las religiosas<sup>10</sup>, sirven como espacios para la discusión y confrontación de ideas, la generación de vínculos solidarios y la reafirmación de la capacidad de acción de los ciudadanos, lo cual proporciona herramientas importantes para participar en actividades políticas, estimulando de una forma indirecta la *participación política*.

### *B. Factores individuales*

Los estudios empíricos han tratado de determinar si algunas características de los individuos, sociológicas o psicológicas, aparecen asociadas con los niveles de *participación política*. Hasta ahora la tendencia encontrada indica que en condiciones similares, tienden a ser más activos los adultos que los jóvenes y los ancianos, los hombres que las mujeres, y los de mayores recursos socio-económicos (educación, ocupación, ingresos). Particularmente importante tiende a ser el nivel de educación formal alcanzado<sup>11</sup>.

En cuanto a factores de índole motivacional (psicológica) tienden a ser más activos quienes tienen más interés en *política*, mayor sentido del deber cívico, mayor confianza en su capacidad individual de influir políticamente (eficacia política subjetiva) y mayor *identificación partidaria*. Sin embargo, en general, las características motivacionales aparecen sobredeterminadas por el nivel de recursos socio-económicos, razón por la cual estos factores tienden a tener preponderancia en la explicación de la *participación política* desde el punto de vista individual<sup>12</sup>.

### *C. Interrelación entre los factores institucionales e individuales*

Estudios comparados que abarcan países de diferente nivel de desarrollo político y económico sugieren que los factores dominantes, en cuanto a la determinación del nivel de *participación política*, son los institucionales; al estar ellos presentes los factores individuales son neutralizados en gran medida, de modo que tienden a minimizarse las diferencias en cuanto a participación fundadas en diferencias de recursos socio-económicos o predisposiciones psicológicas individuales. Los factores institucionales por lo tanto, cumplen un papel igualador en cuanto al uso efectivo de los derechos políticos por parte de la población.

Esto es importante porque implica que la eliminación o reducción del peso de los mismos (por ejemplo, la abolición del *voto obligatorio* o del registro automático) podría derivar en

la aparición de desigualdades en cuanto al uso efectivo de los mecanismos de influencia política en perjuicio de los sectores de menos recursos<sup>13</sup>.

#### **IV. Participación y *democracia***

Para la teoría tradicional de la *democracia* mientras mayor participación, más *democracia* y, por lo tanto, mejor gobierno. A partir de los años cincuenta del siglo XX esta idea ha venido a ser cuestionada por la llamada Escuela Elitista de la Democracia, de origen norteamericano, según la cual la *democracia* moderna funciona mejor con niveles relativamente bajos de participación, ya que ello permitiría una mayor autonomía de las élites. Según esta escuela una participación moderada resultaría conveniente para el mantenimiento de las libertades políticas, dada la mayor *cultura política* y vocación democrática de las élites con respecto a las masas. Con base en ello se afirma que altos niveles de *participación política* podrían tener un efecto desestabilizador sobre el *sistema político*. Al decir de esta Escuela, la participación es un instrumento para el logro del mayor bienestar colectivo y no un fin en sí mismo como parece suponer la teoría tradicional de la *democracia*, de modo que si el objetivo a lograr puede ser alcanzado mejor mediante gobiernos puramente representativos y no participativos, esto sería lo preferible<sup>14</sup>.

La respuesta a estas conclusiones y proposiciones no se hizo esperar. La corriente que pudiéramos llamar Escuela de la Democracia Participativa<sup>15</sup>, con antecedentes en los planteamientos de Rousseau, sostiene la necesidad de concebir la *democracia*, en su sentido moderno, como un proceso en el cual la medida del progreso hacia niveles más altos de *democratización* es precisamente el desarrollo de mecanismos participativos que incrementen el poder de dirección y control de los gobernados sobre los gobernantes. La relativamente baja participación existente en la mayoría de las democracias, comparada con las posibilidades que brinda la tecnología moderna para la expresión de la opinión ciudadana, no puede ser vista como un dato inmodificable sobre todo cuando algunos países han avanzado bastante en el desarrollo de modernas formas de participación. Estas últimas, ciertamente no aseguran que las decisiones colectivas serán las ideales, pero no parece haber prueba fehaciente alguna de que una élite iluminada sea mejor garantía de un gobierno en función de los intereses de la mayoría, que las decisiones libremente expresadas de la propia mayoría. Tampoco los sustentadores de esta tesis niegan que el desarrollo de la participación debe ser paralelo al desarrollo cultural y político de la *ciudadanía*, pero sin convertir a este último en un obstáculo insalvable mediante la inclinación a siempre considerarlo insuficiente. Finalmente, han aparecido estudios empíricos que sugieren una asociación significativa entre niveles relativamente altos de *participación política* y menores niveles de violencia *política*, además de una mayor adecuación de la política gubernamental a la opinión mayoritaria<sup>16</sup>.

#### **Vocablos de referencia:**

Abstencionismo electoral  
Calidad de la democracia  
Campañas electorales

Democracia  
Elecciones  
Plebiscito  
Referéndum  
Revocatoria de mandato

## Bibliografía:

- Almong, G. y S. Verba: *The Civic Culture*. Princeton University Press. Princeton, 1963.
- Bachrach, P.: *Crítica de la Teoría Elitista de la Democracia*, Amorrortu. Buenos Aires, 1983.
- Brady, H.E., S. Verba y K. Lehman: "Beyond SES: A Resource Model of Political Participation", en *American Political Science Review*, 89-2. New York, 1995.
- Burns, N., K. Lehman S. y S. Verba: "The Public Consequences of Private Inequality: Family Life and Citizen Participation", en *American Political Science Review*, 91-2. New York, 1997.
- Conway, M.: *La Participación Política en los Estados Unidos*. Ediciones Gernika. México, 1986.
- Crewe, I.: "Electoral Participation", en D. Butler et al. (comp.): *Democracy at the Polls*, American Enterprise Institute. Washington, 1981.
- Dahl, R.: *Análisis Político Moderno*. Fontanella. Barcelona, 1976.
- Dooth, J. y M. Seligson: *Citizens and State in Latin America: Participation in Politics*, Homes and Meier. New York, 1978.
- Dowse, R. y N. Hughes: *Sociología Política*. Alianza Editorial. Madrid, 1975.
- Font, J. y R. Virós (eds.): *Electoral Abstention in Europe*. Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona, 1995.
- Franklin, M.: "Electoral Participation", en LeDuc, L., R.G. Niemi y P. Norris (eds.): *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks. California, 1996.
- Justel, M.: *La abstención electoral en España 1977-1993*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1995.
- Kavanagh, D.: *Political Science and Political Behaviour*. London: George Allen and Unwin, 1983.
- Ladner, A. y H. Milner: "Do voters turn out more under proportional than majoritarian systems? The evidence from Swiss communal elections". *Electoral Studies*, 18. Suiza, junio, 1999.
- Lijphart A.: "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma", en *American Political Science Review*, 91-1. New York, 1997.
- Lipset, S.M.: *Political Man*. Johns Hopkins University Press. Baltimore, 1981.
- Milbrath, L y M. Goel: *Political Participation*, University Press of America. Boston, 1977.
- Molina, J.: *Democracia Representativa y Participación Política en Venezuela*, IIDH/ CAPEL. San José de Costa Rica, 1986.
- Molina, J. y H. Vaivads: "Participación de los ciudadanos en el funcionamiento del Estado venezolano", *Cuestiones Políticas*, 3. Venezuela, 1987.
- Peterson, S.: "Church Participation and Political Participation. The Spillover Effect", en *American Politics Quarterly*, 20-1. 1992.
- Powell, G.B.: "Voting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal and Socio- Economic Influences", en R. Rose (comp.) *Electoral Participation, A Comparative Analysis*. Beverly Hills. California, 1980.
- Powell, G.B.: *Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence*. Cambridge, Harvard University Press. Massachusetts, 1982.
- \_\_\_\_\_ : "American Voter Turnout in Comparative Perspective", en *American Political Science Review*. New York, 1986.
- Sabucedo, J.M. y C. Arce: "Types of Political Participation: A Multidimensional Analysis", en *European Journal of Political Research*, 20. Bruxelles, 1991.
- Verba, S., N. Norman y J.O. Kim: *Participation and Political Equality*. Cambridge University Press. Cambridge, 1978.

José E. MOLINA VEGA  
Carmen PÉREZ BARALT

## NOTAS

- 1 Conway, M.: *La Participación Política en los Estados Unidos*. Ediciones Gernika, México, 1986. Págs. 11-25.
- 2 Milbrath, L. y M. Goel: *Political Participation*, 2da. Edición, University Press of America, Boston, 1977.

- 3 Verba, S., N. Norman y J.O. Kim: *Participation and Political Equality*, Cambridge University Press, Cambridge, 1978. Págs. 53, 310-312.
- 4 Ibid. Págs. 53-56.
- 5 Molina, J. y H. Vaivads: "Participación de los ciudadanos en el funcionamiento del Estado venezolano", *Cuestiones Políticas*, 3, 1987. Pp. 33-40.
- 6 Powell, G.B.: "American Voter Turnout in Comparative Perspective", en *American Political Science Review*, 1986, 80:1.
- 7 Verba, S., N. Norman y J.O. Kim: op. cit. pp. 80-93.
- 8 Lijphart, A.: "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma", en *American Political Science Review*, 1997, 91-1, págs. 1-2.
- 9 Lijphart, A., op. cit. p.7. Crewe, I.: "Electoral Participation", en D. Butler et al. (comp.): *Democracy at the Polls*, Washington: American Enterprise Institute. Pág. 256. Ladner, A. y H. Milner: "Do voters turn out more under proportional than majoritarian systems? The evidence from Swiss communal elections". *Electoral Studies*, 18, June, 1981, pág. 236.
- 10 Peterson, S.: "Church Participation and Political Participation. The Spillover Effect", en *American Politics Quarterly*, 20-1, 1992, pág. 123-125.
- 11 Kavanagh, D.: *Political Science and Political Behaviour*", Londres: George Allen & Unwin, 1983, pp.181-186.
- 12 Verba, S., N. Norman y J.O. Kim: op. cit. pp. 1-22. Franklin, M.: "Electoral Participation". En LeDuc, L., R.G. Niemi y P.Norris (eds): *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks, California: Sage, 1996. P. 220. Lipset, S.M.: *Political Man*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981, pp. 183-190.
- 13 Verba, S., N. Norman y J.O. Kim: op. cit. pp. 286-309. Lijphart, A.: op. cit.
- 14 Almond, G. y S. Verba: *The Civic Culture*. Princeton: University Press, Princeton, 1963. P. 478. Kavanagh, D.: op. cit. pp.176-178. Bachrach, P.: *Crítica de la Teoría Elitista de la Democracia*, Amorrortu, Buenos Aires, 1983. Pp. 146-165.
- 15 Kavanagh, D.: op. cit., pp. 170-181.
- 16 Ibid. Pág. 189. Powell, G.B.: *Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1982. Pág. 132.