

II JORNADAS DE SOCIOLOGÍA POLÍTICA

Madrid, 11 y 12 de Diciembre de 2003

¿MÁS ALLÁ DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA?

Ramón Máiz

(USC cpiola@usc.es)

(Borrador de discusión)

¿MÁS ALLA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA?

El campo de los estudios sobre la democracia representativa, sus logros, sus promesas incumplidas y limitaciones, los posibles remedios y alternativas a la misma mediante instituciones de democracia directa, participativa o deliberativa, resulta tan inabarcable que introducirse en el debate requiere una serie de drásticas decisiones preliminares que permitan acotar un conjunto de problemas en el seno de tan vasto universo argumental. Para enmarcar el debate en torno a la pregunta *¿Más allá de la democracia representativa?* propondremos en esta ponencia dos hilos conductores: 1) una perspectiva de teoría política *contextualista*, en la que la dimensión normativa descienda de la abstracción propia de la filosofía política y jurídica para ponerse en contacto con las experiencias institucionales, así como con los análisis de las ciencias sociales. Pero sin renunciar por ello a al distanciamiento crítico y normativo que le es propio; y 2) un eje temático vertebrador de la discusión de entre los varios posibles: en este caso seleccionamos, por su capacidad discriminante, el procesamiento institucional de las preferencias, intereses e identidades de los ciudadanos en el seno del sistema político democrático.

Si bien la perspectiva será teórica, el guión tiene asimismo presentes tanto la contrastada experiencia de la democracia representativa, cuanto los ensayos más recientes de democracia participativa y deliberativa: el presupuesto participativo o la gestión deliberativa de políticas públicas y gobiernos locales.

De este modo, tal y como puede verse en la figura que sintetiza los argumentos que nos ocuparán en esta intervención, los modelos normativos de democracia se analizan y diferencian mediante el cruce de dos dimensiones: 1) en dimensión horizontal, la naturaleza de las preferencias e intereses de los ciudadanos: bien *exógena*, esto es dada con carácter prepolítico y en lo sustancial cristalizada de antemano; o bien *endógena*, esto es, interna al propio proceso político, y por tanto contingente y deudora de los avatares de la movilización y la eficacia de las instituciones democráticas. 2) En dimensión vertical, el vínculo entre inputs y outputs en el sistema político democrático, la relación entre demandas y apoyos por un lado y decisiones y políticas por otro, entre

governados y gobernantes: ora *directa*, esto es, lo menos mediada posible, de tal suerte que las demandas se conciben como fuente de decisiones y se busca la identidad entre gobernantes y gobernados; ora *indirecta*, o lo que es lo mismo, centrada en los filtros de las demandas, en la autonomía de los gobernantes y en los controles de los mismos.

Así, resultarían cuatro modelos, o tipos ideales de democracia:

- I) Democracia *representativa*: preferencias exógenas, relación indirecta
- II) Democracia *participativa*: preferencias exógenas, relación directa
- III) Democracia *deliberativa*: preferencias endógenas, relación directa
- IV) Democracia *inclusiva*: preferencias endógenas, relación indirecta.

Se trata de tipos ideales que nunca se dan históricamente en estado puro, sino con naturaleza en mayor o menor medida mixta y ubicables a lo largo de un continuum. Así, por ejemplo, en algunos debates clásicos la democracia representativa se justifica en razón de su capacidad de deliberación institucionalizada entre las elites; en otros, la democracia deliberativa se postula como ideal interno a las instituciones representativas en cuanto gobierno mediante discusión; asimismo, la democracia participativa deviene en aras de mayor realismo más atenta al control y revocación de los representantes, que a la estricta identidad entre gobernantes y gobernados.

Con esta importante cautela, sin embargo, puede resultar de utilidad distinguir los cuatro “modelos” normativos y sus principios teóricos respectivos para iniciar un debate sobre sus virtualidades, problemas y alternativas institucionales.

I.- *Democracia Representativa*

En lo que atañe a las dos dimensiones que hemos propuesto, la democracia representativa resulta deudora de dos asunciones claves íntimamente conectadas: 1) desde Madison a Downs se postula que las preferencias políticas de los ciudadanos (individuos o grupos) se hallan fijadas de antemano, por lo que la política consiste fundamentalmente en un proceso de agregación de aquéllas; 2) este proceso se realiza mediante la elección de representantes que gozan de una autonomía relativa respecto a los intereses y preferencias del electorado, que se reserva en cualquier caso el control a posteriori de los políticos.

Ahora bien para evitar alguno de los renuentes equívocos en lo que a una cabal interpretación de la democracia representativa se refiere, resulta preciso enmarcar a la

misma en el modelo de Estado en el seno del cual se construye teórica e históricamente; a saber: el *Estado constitucional parlamentario democratizado*. Veamos brevemente sus componentes:

- 1) *Constitución*. En efecto el estado parlamentario es ante todo un Estado constitucional, esto es, aquél en el que la Constitución deviene límite y fundamento de su poder. Y tal límite y fundamento es doble: por un lado, los *derechos* individuales, políticos y sociales que enmarcan el ámbito de respeto y salvaguarda, pero también de intervención activa del Estado en su garantía; por otro se postula una división de poderes a efectos de la mutua limitación, control y contrapeso de los mismos. División de poderes que es doble: horizontal entre legislativo, ejecutivo y judicial (Sieyes) y eventualmente vertical, entre la Federación y los estados en una “Compound Republic” (Madison). La democracia representativa resulta así deudora de un *Estado sin soberano*, pues estando todos los poderes sometidos a la constitución, una vez que habla el poder constituyente, cuya *titularidad* corresponde al pueblo, su *ejercicio* mediante los poderes constituidos vuelve a éstos limitados por definición no habiendo lugar para poder originario, ilimitado o absoluto alguno (ni el Rey, ni el parlamento, pero tampoco la nación o el pueblo).

- 2) *Parlamento*. En segundo lugar, en la democracia representativa el pueblo solo esta representado por un órgano: el Parlamento. Ahora bien, las razones que apoyan la representación parlamentaria nada tienen que ver con la imposibilidad práctica de la democracia directa en los grandes Estados (Dahl), ni con la obtención de la verdad por medio de discusión (Schmitt), sino con la superioridad intrínseca del modelo representativo en cuanto filtro, y ámbito institucional autónomo de agregación de preferencias y por lo tanto relativamente distanciado de las demandas plurales de los electores, como institución de discusión y negociación estratégica para la toma de decisiones (Madison, Sieyes). Por eso el parlamentarismo prescinde tanto de la voluntad *hipotética* de la nación o el pueblo (representada metonímicamente por una elite o vanguardia), cuanto de su voluntad *empírica* plural y dispersa; esto es: ni “volonté générale”, ni “volonté de tous”, sino voluntad empírica de la mayoría parlamentaria. La voluntad política, por lo tanto, no es previa sino resultado de

“complejas combinaciones políticas”, pues es preciso “formar en común una voluntad común” a partir de los intereses dispersos. En suma, la representación es un dispositivo de génesis institucional de la voluntad política por medio de la obtención de mayorías mediante agregación, no transformación de preferencias. Debe evitarse por tanto un equívoco: no es la deliberación el principio que fundamenta el parlamento, sino los mecanismos de filtro, autonomía, discusión (en el sentido dialéctico de contraposición de partes) y negociación estratégica. Entenderlo de otro modo da lugar nos solo a melancolías varias acerca de la “decadencia del parlamento”, sino, lo que es mas importante, a considera que los partidos políticos son ajenos a la esencia del parlamentarismo. Por el contrario los partidos son una evolución lógica histórica y conceptual de la dinámica parlamentaria, en cuanto organizaciones que resuelven un doble problema básico para el sistema - de acción colectiva y elección social (Aldrich, Kitschelt) - desarrollando un trabajo organizativo que permite, a su vez, la redacción de un programa que se presenta a las elecciones para conseguir la mayoría. Mayoría que una vez en el gobierno resulta limitada constitucionalmente y compite con una minoría en la oposición amparada en sus derechos para en su día eventualmente convertirse a su vez en mayoría.

- 3) *Democratización*. Pero el estado constitucional representativo además se ha democratizado en su evolución mediante diversas luchas políticas que han ampliado sus instituciones clásicas, así como reforzado y reformulado sus principios originales. Por una parte, esas luchas han generalizado el sufragio universal y la libertad para todos, han reforzado los derechos políticos y garantizado la libertad de partidos y asociaciones, han complementado el principio de libertad con el de igualdad aspirando a la libertad real para todos, han establecido protecciones varias a las minorías... etc.; y, por otra, han incorporado asimismo instituciones complementarias de las representativas procedentes de la tradición de la democracia directa como el referéndum o la iniciativa popular, que permiten una relación más inmediata entre las decisiones y el público.

Sólo en el seno de este marco del Estado constitucional parlamentario democratizado, el nexo clave *elección-representación* adquiere toda su centralidad

en la democracia representativa a partir del postulado central: la distinción entre *titularidad* y *ejercicio* del poder estatal. En efecto, las elecciones, permiten simultáneamente: 1) seleccionar políticas públicas y políticos encargados de gestionarlas y 2) controlar a los gobiernos por sus acciones pasadas. En cuanto al primer aspecto, el *mandato representativo* permite una importante distancia y autonomía de los políticos frente al electorado. Dicho de otro modo, en la teoría de la democracia representativa no es un hecho sino presupuesto del modelo el hecho de que, desde el momento mismo de su elección, los representantes se diferencian y autonomizan respecto sus electores (Pitkin). Por otro lado, la existencia de un mandato que reduzca la autonomía de los representantes y fuerze el respeto de los programas por parte de los políticos se basa en exorbitantes asunciones tales como la coincidencia entre los objetivos de políticos y electores, o que a los políticos solo les importe ganar elecciones y que para ello deban prometer y cumplir las políticas más beneficiosas para el público. Ciertamente el mandato queda la mas de las veces reducido o a elegir a políticos fiables a expensas de lo que ocurra con el programa (Fearon).

Frente a esta quimérica asunción del mandato- programa representativo, en la que a veces se insiste, es muy probable que los políticos: tengan incentivos para a) desviarse del mandato en función del mejor interés del público, b) cuanto para adherirse al mismo a costa del electorado. En definitiva el mandato representativo apunta, sobre todo, más que a mecanismos de *mandato*, a mecanismos de *control a posteriori* de los gobiernos mediante las elecciones.

Ahora bien, los gobiernos resultan controlables si los electores son capaces de saber si aquellos actúan en favor de sus intereses y pueden sancionarlos en caso de que no sea así negándoles la reelección. Ello implica que los ciudadanos, siempre según el modelo representativo que ahora nos ocupa, deberían al menos: 1) poseer información sobre los efectos y beneficios o perjuicios de las políticas públicas, 2) atribuir responsabilidades a los gobiernos por su actuación, 3) disponer de instrumentos institucionales para castigar y recompensar a los gobiernos, 4) poseer una sólida capacidad de acción colectiva capaz de superar el déficit en los anteriores aspectos.

Por una parte, estudios recientes nos permiten saber que los ciudadanos pueden realizar elecciones racionales en condiciones de baja información, acudiendo al criterio de otros suministradores de información - partidos, líderes o prensa - con

criterios que se perciben próximos a los suyos (Popkin, Lupia y McCubbins). Por otra parte, sin embargo, y desde los propios supuestos representativos, las elecciones dejan mucho que desear como mecanismo efectivo para realizar todas esas tareas que requiere el sistema y el ciudadano se encuentra en grandes dificultades para conseguir tales objetivos mediante un, si bien valioso, único instrumento: su voto.

Entre los principales problemas que el mecanismo electoral en su diseño actual plantea para la representación política debemos señalar: 1) el déficit sistemático de información derivado de la opacidad estructural o estratégica y de la manipulación comunicativa, fenómenos de political-business cycle etc.; 2) el voto cautivo clientelar, esto es, que los partidos inviertan su esfuerzo organizativo no en un programa competitivo y en la implementación de políticas públicas, sino en tejer redes clientelares y/o de corrupción que realicen el intercambio de votos por favores, o de decisiones por dinero (suministro de bienes privados y semiprivados); 3) exceso de intereses, valores y perspectivas que quedan fuera de la oferta política, muy restrictiva en sus filtros dados los excluyentes costes de entrada (sistemas electorales, costes de campaña, acceso a los medios); 4) los efectos colaterales de la disciplina de partido, que permite acordar internamente un programa y se recompensa asimismo electoralmente (castigo de la indisciplina por parte de los votantes), pero reduce las voces y sacrifica a los activistas dentro del partido, lo que su vez se traduce en una escasa implantación, cierre ante nuevas demandas y burocratización; 5) ausencia de mecanismos institucionales y estrategias que generen un público atento, una ciudadanía fuerte.

En suma, los problemas de la democracia representativa derivados del nexo elección-representación, en cuanto mandato y en cuanto control, resultan imprescindibles en cuanto procedimientos de agregación y toma de decisiones, pero testimonian carencias importantes tanto en el plano de las instituciones (reflejada en la inexistencia de innovaciones institucionales representativas dignas de mención desde el siglo XIX), cuanto en la esfera de los actores (de efectos visibles en una ciudadanía muy empobrecida, pasiva y dotada de escasos poderes).

II.- *Democracia Participativa.*

Del mismo modo que históricamente la democracia representativa se construyó polémicamente no solo contra el despotismo sino contra la democracia directa, asimismo la democracia directa se ha postulado contemporáneamente como un

modelo alternativo polémicamente dirigido contra la democracia representativa. Esto es, las razones de la aparición de la democracia participativa no provienen de la búsqueda de un correctivo al déficit de institucionalización y ciudadanía de la democracia representativa, sino que constituyen un rechazo radical de sus principios y fundamentos. En efecto, para los teóricos de la democracia participativa “la representación aliena la voluntad política a costa del genuino autogobierno” (Barber). En esta crítica de uno de los más eminentes representantes de esta corriente podemos observar las dos dimensiones que, siguiendo nuestro marco interpretativo, cualifican a la democracia participativa: existencia de preferencias previas (exógenas) del pueblo que deben ser respetadas mediante un gobierno directo (autogobierno). Esto es, la soberanía popular en su inmediación no puede ser delegada (Rousseau).

De este modo, si bien la democracia participativa comparte con la representativa que los ciudadanos tienen preferencias, intereses e identidades previos y prepolíticos, se diferencia de la segunda en el postulado de que aquéllos deben ser escrupulosamente respetados y, a tal efecto, el objetivo es eliminar filtros y barreras, y notoriamente los mecanismos e instituciones de representación política que permiten la deturpación sistemática de las preferencias. De hecho, en este modelo la asunción subyacente es que los intereses homogéneos de la mayoría social frente a la oligarquía, se desdibujan, fragmentan y entran en conflicto al adentrarse en el circuito representativo. En respuesta a los muy serios problemas que, como vimos plantea el dispositivo elección-representación, y a los que se derivan de una radical diferencia en la concepción de la política, los teóricos de la democracia participativa no presentan correcciones internas, sino punto por punto, un auténtico contra modelo:

Democracia Representativa

Democracia Participativa

Representación

Identidad

Agregación

Participación

Libertad negativa

Libertad Positiva

Privado

Público

Intereses

Virtudes

Votante

Ciudadano

Mandato representativo	Mandato imperativo
Mayoría	Bien Común
Política instrumental	Política Autotélica
Neutralidad estatal	Estado intervencionista
Liberalismo	Republicanismo

Así, la democracia consiste, ante todo, en permitir el acceso directo y el respeto de las preferencias en la toma de decisiones, lo que, a partir del rechazo de la distinción entre *titularidad* y *ejercicio* del poder del Estado, requiere acercarse todo lo posible a la *identidad* entre gobernantes y gobernados: frente a la agregación que supone filtros e intermediarios que desnaturalizan la voluntad popular, el respeto de las preferencias requiere la participación directa de los ciudadanos. Si, por razones prácticas, es preciso nombrar delegados, estos lo serán en virtud de un *mandato imperativo*, esto es, dotados de instrucciones, nombrados por períodos muy cortos, en circunscripciones lo más pequeñas posibles y revocables por la asamblea de sus electores. Se postula así una libertad *positiva*, definida en torno a los derechos cívicos y la implicación activa de los ciudadanos en la cosa pública, frente a la libertad *negativa*, consistente en la delegación a los representantes, su control periódico y la defensa de los derechos individuales frente al estado. De ahí que la salvaguarda de la privacidad, postulada por la *libertad de los modernos*, se desdeñe desde una superior libertad *de los antiguos*, defensora de una vibrante esfera pública que incorpore crecientes dimensiones y ámbitos de la ciudadanía anteriormente privados. Este modelo participativo requiere una atención al cultivo de las *virtudes cívicas* de los ciudadanos activamente implicados en la república, que desbordan ampliamente la reductiva atención a sus solos *intereses*, el ciudadano desplaza así a la figura del votante, y el liberalismo atento a la división de poderes y los derechos, deviene *republicanismo* atento no ya solo a la *no dominación* (neutralidad estatal), sino a la interferencia positiva del Estado (Estado intervencionista). El modelo institucional liberal, en fin, se abandona en pro de un modelo republicano que, en el ámbito de las instituciones multiplica los canales de participación, y en el de los actores, postula una ciudadanía activa en sentido fuerte. La política, así, deviene un ámbito valioso no tanto instrumentalmente, por los fines que eventualmente pueda obtener, sino como actividad autotélica, valiosa en si

misma, que porta en si misma su propio fin (la formación de una ciudadanía capaz de autogobernarse).

El ideal de una democracia directa, esto es una sociedad autogobernada, aporta potentes principios frente a la democracia representativa: soberanía popular efectiva, igualdad política, igualdad económica, ciudadanía fuerte. Esta reconfiguración de la democracia además, apunta no solo a una superioridad en términos de justicia, sino también de eficacia, pues la participación de los interesados aporta el conocimiento directo de los problemas, más información, más formación y más control, lo que permitiría mejores decisiones.

Puede observarse como en esta lógica, el relativo desentendimiento respecto a los mecanismos institucionales por parte de la democracia participativa, derivado de su política de la máxima identidad e inmediatez posible, contrasta con su énfasis y desarrollo en lo que atañe a los actores. El concepto de ciudadanía y civismo, las virtudes ciudadanas y su cultivo, la democracia asociativa y el papel de los grupos, el papel de la sociedad civil y los movimientos sociales etc. constituyen el verdadero centro de preocupación.

Este modelo normativo apunta algunas fortalezas frente a los déficit endémicos en el modelo representativo: 1) aporta más información a la decisión, pues se basa en la voz directa de los “interesados”, sin que intermediarios incontrolados y atentos a sus propios intereses o a los grupos que financian sus campañas deturpen las preferencias populares; 2) postula una ciudadanía capaz de superar la “paradoja de Kaufman” la participación genera ciudadanía más formada e informada, con capacidad de acción en defensa de sus intereses desde la sociedad civil y de participación en el gobierno; 3) facilita el control de los políticos mediante la elección directa del parlamento, el gobierno, los jueces, mediante el mandato tasado y la posibilidad de revocación, mediante la exigencia de publicidad de todas las discusiones y decisiones, a través de la obligación universal de votar y la eliminación de niveles intermedios de gobierno como el federalismo; 4) atiende a la generación de las condiciones de participación igual frente a la presencia de dominación o desigualdad económica, que convierten los derechos ciudadanos en meras libertades formales; 5) amplía la política más allá de los límites del Estado, extendiéndola a los ámbitos sociales en los que se genera poder y conflicto, mediante un concepto de democracia que implica la politización de áreas

anteriormente consideradas privadas y excluidas de la esfera pública y los usos públicos de la razón.

En conjunto, resulta innegable la contribución del modelo de la democracia participativa a la democratización del Estado parlamentario, complementando la libertad con la igualdad, desde el sufragio universal al concepto de Estado social, pasando por la incorporación de instituciones como el referéndum o la iniciativa legislativa popular. Pero como modelo alternativo global presenta muy serias deficiencias, como testimonian los ensayos históricos desde la revolución francesa (Comités) a la revolución rusa (Soviets), o en otro orden de cosas la contemporánea versión minimalista y parcial mediante articulación de democracia representativa y directa en lugares como California a Suiza: Deficiencias no de practicabilidad sino de principio y estructura; en efecto: 1) se postula una quimérica identidad entre gobernantes y gobernados, fusionando titularidad y ejercicio del poder político, que en realidad facilita la aparición de elites ocultas, vanguardias, grupos poderosos de interés, líderes o intermediarios de la opinión, y mediaciones, resultando unas y otros no controlables; 2) defendiendo la soberanía del pueblo deja huérfana de fundamento teórico la idea de constitución y con ello de límite y fundamento de los poderes del Estado, de la separación de poderes, de poder constituyente y constituidos, del federalismo, del parlamento como máximo órgano representativo; 3) presupone las preferencias como exógenas y previas al proceso político que debe así únicamente canalizar mediante la mayor transparencia posible las mismas, desatendiendo su pluralidad, antagonismo y el papel activo, productivo y no meramente expresivo de la acción política y las instituciones en su generación.

Buena muestra de las debilidades estructurales de la democracia participativa como modelo alternativo lo ofrecen los análisis del gobierno electrónico. En efecto, la actual posibilidad técnica del conocimiento instantáneo de las preferencias de todos los ciudadanos con anterioridad a la toma de decisiones, volvería en principio factible la instauración de formas de democracia participativa. Ello sin embargo, dejaría irresueltos varios problemas decisivos: 1) que las preferencias de los ciudadanos consistan muy frecuentemente en lo que los psicólogos sociales se denominan pseudopreferencias, o constituyan meros prejuicios producto de la ausencia de información o la manipulación comunicativa; 2) la capacidad de internet de seleccionar la información según los gustos del consumidor, tienen un lado oscuro: la generación de cibercascadas y la fragmentación no solo reduce

drásticamente la exposición a argumentos, intereses y valores y perspectivas diferentes, que ayudan a desarrollar la tolerancia y formar las propias preferencias (Sunstein, Fishkin), sino que contribuye a la polarización y a la radicalización de las mismas (Brown), a su innegociabilidad..

En definitiva, la pertinencia de un modelo participativo de democracia como alternativa global deviene problemático por las problemáticas exigencias que le plantean sus dos asunciones originarias: la existencia de preferencias exógenas, externas al proceso político que deben ser descubiertas y respetadas, y la inmediatez entre demandas y decisiones que se prolonga en la identidad entre gobernantes y gobernados.

III.- *Democracia deliberativa.*

¿Y si la democracia no consistiese en el respeto y la satisfacción de las preferencias de los ciudadanos, sino en la posibilidad misma de que los ciudadanos puedan, mediante un entorno institucional propicio, desarrollar, afinar o modificar sus preferencias previas?. Esta es, precisamente, el supuesto de partida de la democracia deliberativa.

Pensar de esta suerte la democracia requiere, sin embargo, desplazarse de la común asunción subyacente en las teorías representativa y participativa, por encima de cualquier otra diferencia: el carácter exógeno de las preferencias. En efecto, la democracia deliberativa si bien comparte- aun cuando en menor medida- el ideal de identidad entre gobernantes y gobernados, lo hace desde un supuesto bien diferente: *la producción política de las preferencias*. Esto es, la política democrática no consiste en la satisfacción de “preferencias reveladas” como la democracia de mercado, ni siquiera en el “descubrimiento” o “expresión” de preferencias ya existentes con carácter previo al proceso político como en la democracia directa, sino en el “lavado” (Goodin) y “producción” (Sunstein) de las preferencias de la ciudadanía. La voluntad popular no es así el motivo, el punto de partida de la democracia, sino el producto contingente del proceso político, el resultado de la transformación endógena de las iniciales preferencias incompletas de los ciudadanos mediante información y la discusión racional.

“Deliberación” consiste, en primer lugar, en “el cambio endógeno de preferencias que resulta de la comunicación” (Stokes), lo que requiere una exposición sustantiva a información no enteramente filtrada y a un abanico amplio de opciones (Sunstein). En segundo lugar, el modelo de democracia deliberativa, aspira a una identidad entre gobernantes y gobernados bien diferente de la democracia participativa: la toma de decisiones, no a través del peso irresistible de la mayoría, ni la presión y negociación estratégica de sus actores colectivos, sino a través de discusión abierta y mutuamente transformadora entre ciudadanos libres e iguales. Desde el punto de vista de la democracia deliberativa el proceso de agregación de preferencias propio de la democracia representativa, no solo pierde información y puntos de vista que resultan excluidos en la mediación de las instituciones, sino que incluso las opiniones y argumentos que entran en el sistema resultan empobrecidas, simplificadas, para poder ser procesadas agregadamente (Goodin). De este modo la democracia deliberativa se enfrenta no sólo al modelo individualista utilitarista – cada uno es el mejor juez de sus propios intereses- sino al comunitarista: no hay preferencias colectivas dadas de antemano que el Estado deba proteger, también los valores compartidos, las tradiciones, los principios institucionales comunitarios deben entrar a formar parte del proceso de deliberación política.

Ahora bien, del mismo modo que la democracia directa suavizaba sus exorbitantes pretensiones de identidad mediante una delegación controlada a través del mandato imperativo y la revocación, resulta asimismo frecuente en la democracia deliberativa, su consideración más que como un modelo alternativo como una corrección deliberativa de la democracia parlamentaria (Habermas, Gutmann y Thompson) o en su caso del poder judicial o constituyente (Ackerman). El centro de interés aquí, frente a la democracia participativa, se traslada de los actores a las instituciones: las encuestas de opinión deliberativas (Fishkin) o el minipopulus (Dahl), diseñan instrumentos consultivos deliberantes, asambleas de ciudadanos representativos de diversos intereses, edades, generos y perspectivas, constituyen una buena muestra de ello.

El modelo originario, empero, retiene el ideal de una asamblea decisoria en la que los participantes apelan a la convicción y a la persuasión de otros participantes, no de un público pasivo, a la fuerza del mejor argumento, y no solo a fuerza de los votos o a la negociación estratégica de intereses (Dryzek, Fishkin). Recordemos que para la democracia representativa, lo que legitima la decisión, incluso existiendo

debate, es el consentimiento de la mayoría parlamentaria. Para la democracia participativa es la decisión de la mayoría ciudadana el factor último de legitimación. Por el contrario, para los demócratas deliberativos, aún cuando al final exista votación, es el esclarecimiento personal y colectivo que precede a la decisión lo que aporta el factor clave de legitimación de un sistema democrático. El argumento, en síntesis, es como sigue: 1) la única decisión colectiva legítima es la que no deja fuera la voluntad de ningún ciudadano, esto es, la decisión adoptada por unanimidad; 2) pero la unanimidad ni es posible ni, de serlo, sería eficiente, habida cuenta de sus enormes costos de decisión; 3) como las decisiones políticas, sin embargo, se imponen a todos los ciudadanos; 4) y los ciudadanos debe ser autónomos, esto es, capaces de tomar una decisión racional considerando los diversos aspectos (razones, consecuencias, alternativas) de las posiciones en juego; 5) el derecho de todos a participar en la deliberación proporciona el criterio último de legitimidad. En definitiva, la teoría de la democracia deliberativa invierte el postulado de la democracia representativa en la formulación de Manin o Przeworsky: no es el resultado del voto, sino el debate lo que autoriza a los gobiernos a gobernar, a imponer.

En este orden de cosas la democracia deliberativa, en cuanto modelo normativo aduce las siguientes ventajas: 1) proporciona información sobre las propias preferencias, las preferencias de los demás y los efectos de las decisiones; 2) modifica los intereses estrechos y a corto plazo; 3) produce decisiones de mayor calidad; 4) aumenta la posibilidad de alcanzar consenso en torno al bien común; 5) refuerza la equidad al requerir la igualdad de oportunidades a participar en el debate público; 6) genera una ciudadanía más cualificada y digna de tal nombre, frente a las figuras del votante, el consumidor o el participante seguidor de sus pseudopreferencias inmediatas.

El desarrollo institucional de la democracia deliberativa trata de conciliar los criterios normativos abstractos de la interacción comunicativa no distorsionada y la justificación pública, con su aplicación a problemas, organizaciones y prácticas concretas. Ello se traduce en una predilección por los entornos cara a cara, de democracia local, que permitan articular orientación práctica, democracia de base y técnicas participativo-deliberativas de toma de decisiones. Se alumbra así un modelo normativo estructurado en torno a cinco principios fundamentales: 1) devolución, 2)

participación, 3) deliberación, 4) decisión política vinculante (empowerment), e 5) igualdad (Fung, Wright).

Quedan sin embargo dudas importantes en torno al modelo: 1) sobre si “la fuerza del mejor argumento” deja sin abordar las cuestiones de poder, desigualdad y exclusión del discurso; 2) si la atención al “bien común” proscribiera la dimensión de conflicto, la negociación estratégica y la defensa de los intereses de los grupos subordinados; 3) si el diseño de modalidades de ámbito local de la democracia desatiende el lugar y tareas del Estado que debe proveer las condiciones en las que el debate sea posible y la creación de públicos deliberativos; 4) si la preocupación por las políticas públicas no deja en segundo plano a la política, el cambio de las instituciones y el conflicto, así como el arsenal externo de protesta a la deliberación; 5) si la fijación con los ámbitos institucionales de deliberación, no descuida el papel de los agentes, la temática de la movilización y los actores colectivos que aportan nuevas demandas, intereses e identidades al escenario de la deliberación y la consolidación de públicos deliberativos.

IV.- *Democracia Inclusiva.*

Las dificultades de los tres modelos antevistos han conducido a la postulación de un cuarto formato de democracia que hemos denominado *inclusiva*. Éste se caracteriza, por una parte, por mantener el carácter endógeno de las preferencias propio de la democracia deliberativa; pero por otra, renuncia a las pretensiones de identidad y recupera normativamente la relación indirecta entre gobernantes y gobernados, característica de la democracia representativa. La democracia inclusiva se presenta, por una parte, como democracia más *compleja* que las tres perspectivas analizadas, renunciando desde un inicio a estructurarse en torno a un único principio fundamentador; y por otra, más modesta que ellas en sus pretensiones teóricas para, renunciando de entrada a configurarse como un modelo de pretensiones universales, atender a las experiencias contextualizadas de ensayo y error de los procesos democráticos de toma de decisión. Si bien procede a recuperar elementos de los otros tres modelos, no se trata empero de un *mixtum compositum*, de una síntesis equilibrada entre los tres, pues su base de partida viene constituida por la democracia representativa, corregida, desarrollada y complementada por instituciones participativas y deliberativas según los contextos y procesos de

decisión. En suma la democracia inclusiva no se configura por adición y superposición de los otros modelos, sino que 1) a partir de la experiencia y problemas del estado constitucional parlamentario democratizado mediante aportaciones de la democracia participativa; 2) aporta aspectos de y procedimientos propios de la democracia deliberativa; 3) a los que añade análisis y soluciones institucionales propios en aspectos desatendidos por los tres anteriores perspectivas en torno a la inclusión en la esfera pública.

La democracia inclusiva se construye en torno a la elaboración en el ámbito de las instituciones tanto como del de los actores, de las dimensiones de *conflicto*, poder y desigualdad en los procesos de representación, participación y la deliberación. A ello se añade una atención especial a la centralidad del *pluralismo* – en cuanto diferencia de culturas, identidades colectivas y formas de vida y no meramente pluralismo de intereses o ideologías- y su acomodación democrática, en cuanto pluralismo de formas de vida y culturas, no solo pluralismo de intereses o ideológico como en los tres modelos ya examinados. La democracia inclusiva se articula, entre otros, cuatro ejes de reflexión y experimentación democrática: 1) la atención a los problemas de los conflictos en torno al poder político en los contextos de decisión democrática; 2) la necesidad de articular los niveles local y estatal a efectos de respaldo, control y coordinación; 3) la gestión del pluralismo y la representación de los grupos minoritarios; 4) la recuperación del poder que nace de la acción colectiva.

En primer término, la democracia inclusiva, a diferencia de algunos análisis de participación deliberativa como los de la primera fase del *Real Utopias Project* (Cohen y Rogers, Fung y Wright), atiende a las diferencias entre *políticas públicas* y *política*. Mientras en el ámbito de las policy se trata de conseguir, en un contexto de disparidad de intereses, coordinación, participación y deliberación para alcanzar mayor implicación ciudadana, y mas eficacia y eficiencia derivada del conocimiento local, en el ámbito de la política resultan centrales las dimensiones de antagonismo y la redistribución del poder. Las diferencias entre los *town meetings* de Nueva Inglaterra, la democracia consultiva de Noruega, las experiencias de cogestión policial y urbanística en Chicago o de política medioambiental en California, y los presupuestos participativos de Brasil (o incluso en España) el gobierno local de Kerala etc. residen en que en los segundos esta presente, en mayor o menor medida, el antagonismo profundo de intereses y poder, la lucha

contra la dominación y la desigualdad. Resulta por ello preciso distinguir los contextos en los que los instrumentos participativo-deliberativos consisten en coordinación, cooperación e innovación en la gestión (elaboración e implementación) de políticas públicas –collaborative governance- de aquellos otros en los que detrás de las políticas existen, en diversa medida según los contextos, dimensiones propiamente políticas de conflicto redistributivo, de lucha por la igualdad, de enfrentamiento a la dominación etc. La democracia inclusiva, diferencia así las técnicas de asesoramiento, democracia consultiva o sondeos de opinión deliberativos, de la toma de *decisiones vinculantes* mediante participación y deliberación (empowerment), que aún siendo locales comprometen al poder del Estado y afectan a la correlación de fuerzas y las estructuras de dominación.

Ello requiere, sin embargo, repensar el poder de manera muy diferente a como se suele hacer en la democracia representativa, participativa o deliberativa, atendiendo a la articulación de sus dos irrenunciables dimensiones: poder *institucional* (caracterizado por su transitividad, centrado en la autoridad, la agregación y la representación, la decisión, el derecho, la esfera pública) y poder que emerge de la *acción colectiva* (caracterizado por su intransitividad, la movilización, la contestación, el conflicto y la sociedad civil). En efecto, la dimensión del apoderamiento ha de ser doble: 1) la posibilidad de adopción de decisiones vinculantes, y no sólo a efectos consultivos o formativos de opinión, desde ámbitos locales participativo-deliberativos; y 2) la atención al poder que emana de la acción colectiva, fuera de las instituciones, generando grupos, movimientos o identidades (countervailing power) que introducen nuevas demandas de acceso y voz en el escenario político.

La democracia inclusiva, de este modo, no solo se centra en el diseño de nuevos mecanismos y ámbitos institucionales de participación y deliberación multinivel, sino que sitúa en su centro el problema de coordinación entre los actores tradicionales (partidos y sindicatos) y la emergencia de nuevos actores como movimientos sociales, asociaciones y organizaciones no gubernamentales. Esta dimensión, más allá de la democracia participativa clásica, apunta a una nueva perspectiva de *ecología de agentes* (Evans), una red interdependiente e interconectada de actores colectivos complementarios.

En segundo lugar, la democracia inclusiva presta atención a la articulación de los niveles de toma de decisión, estatal y local. En primer lugar, la democracia

inclusiva, postula la creación de nuevos ámbitos de toma de decisiones en el nivel local (street level democracy) (Fung). Pero a diferencia de mecanismos de descentralización de *mercado* (privatización de servicios), en los que los ciudadanos participan como consumidores y no como sujetos participativos y deliberantes, o la mera descentralización *administrativa* que restringe la participación a los solos efectos de la ejecución de las decisiones tomadas en otro lugar, la democracia inclusiva procede a una devolución propiamente *política* participativo- deliberativa, siguiendo los antevistos principios de autonomía, participación, deliberación y control (accountability).

Pero además, la devolución a ámbitos locales de decisión requiere una implicación del Estado mediante políticas destinadas a superar la incapacidad cívica, la desigualdad y la dominación locales. En concreto, la democracia inclusiva, no consiste solamente en un proceso de devolución del poder político a comunidades locales, sino que se configura como una *gobernanza multinivel* articulando los niveles locales y estatales (o en su caso, regionales), generando así autogobierno y gobierno compartido. El Estado debe intervenir activamente tanto en la generación de condiciones de igualdad en la participación, suministro de información, en la formación de la capacidad de gestión de los funcionarios y los ciudadanos, en la coordinación, la accountability y vigilancia de la posibilidad de manipulación, desigualdad, o aparición de dominación con base local.

En tercer lugar, la democracia inclusiva, a diferencia de la democracia participativa y algunos modelos deliberativos, posee un indeclinable componente representativo. Y no solamente porque no se postule como una alternativa, sino más bien una corrección y profundización de la democracia constitucional parlamentaria y sus mecanismos participación y control. Sino porque, rompiendo con la metafísica de la presencia y la identidad, centra buena parte de sus esfuerzos en el diseño y la introducción de nuevos mecanismos complementarios de representación para responder a la complejidad de niveles y ámbitos de decisión de las democracias contemporáneas. La hipótesis a este respecto es que la democracia se refuerza mediante la diversificación de las mediaciones y la pluralización de los modos y ámbitos de participación y deliberación. A la representación de intereses mediante grupos, asociaciones, entidades corporativas, sindicatos; o la representación de ideologías mediante partidos políticos, la democracia inclusiva añade especial atención a los dispositivos de representación de grupos o comunidades. La

adjetivación de democracia *inclusiva* proviene entre otras cosas de la articulación de los mecanismos de representación con los de deliberación y participación. La hipótesis a este respecto es que la inclusión de grupos marginados o subrepresentados, de comunidades diferenciadas culturalmente, o minorías de diversa índole, no resulta compatible ni con mecanismos clásicos de participación/deliberación ni tampoco con los de representación especial. En efecto, en lo que atañe a los primeros, constituye un punto común de experiencias y reflexiones de democracia participativa y deliberativa subrayar que aquéllos tienden a privilegiar - por razones de desigualdad de recursos económicos u organizativos, de diferencias de lengua, cultura, de capacidad de argumentación racional - a los grupos dominantes, manteniendo o incluso ampliando la exclusión de minorías y miembros de comunidades minoritarias. Resulta por ello preciso introducir mecanismos de representación (Kymlicka) de las minorías o sectores desaventajados: grupos étnicos y lingüísticos, inmigrantes, nacionalidades, mujeres. Sin embargo, esta representación no puede seguir las pautas de democracia representativa elitista, que otorgue el poder a portavoces que representan a sus comunidades, sino que debe abrirse a su vez a mecanismos deliberativos y participativos en el interior de los grupos y comunidades, permitiendo así la discusión, la renegociación y la configuración democrática y no esencialista de las identidades. Esto implica que desde la democracia inclusiva algunas conocidas soluciones institucionales resultan normativamente cuestionables desde el punto de vista del autogobierno/cogobierno democrático; a saber: la democracia consociativa, que otorga a los líderes de las comunidades poderes de representación no democráticos; la configuración de distritos monoétnicos que impide la interculturalidad; el reconocimiento de nacionalismos antipluralistas, que alumbran estados etnocráticos o nacionalizadores; el multiculturalismo aislacionista que aísla a las comunidades en sus tradiciones y estereotipos del otro etc.. Otras por el contrario resultan normativamente más adecuadas: el federalismo pluralista, el multiculturalismo no comunitarista, las cuotas de representación de minorías, la reserva de escaños para minorías en cuerpos representativos, etc. En definitiva la democracia inclusiva se centra en la procura de acomodación activa y abierta de grupos frente a las perspectivas no deliberativas de las “políticas del reconocimiento” y el “multicomunitarismo”.

Finalmente, la democracia inclusiva incorpora como elemento base de la democracia el activismo político. Ya comentamos como en la democracia representativa, el cierre de la organización partidaria tanto en razón de elaborar un programa, cuanto de presentarse sin fisuras ante el electorado que castiga el fraccionalismo interno, se salda al precio de la pérdida del debate y el sacrificio de los activistas. La democracia inclusiva postula, por una parte, frente a una perspectiva en exceso sistémica como meros medios de legitimación del Estado, un reequilibrio interno en los partidos entre el debate/ la participación la unidad/programa, para abrirlos a nuevos interlocutores y demandas. Por otra, la democracia inclusiva aporta asimismo una perspectiva más descentrada, menos estatalista y jerárquica, esto es, incorpora a su atención la dimensión de la movilización disruptiva y la protesta que discurre en ajenidad a los canales representativos y deliberativos tradicionales. La hipótesis aquí es que las teorías representativas y deliberativas de la democracia privilegian en exceso un concepto de orden y de razón pública que deviene excluyente, por cuanto blindo el sistema político ante demandas y temas nuevos que surgen muchas veces al margen de los mecanismos formales de la democracia. Un concepto de “razón pública” y “ciudadano razonable”, exento de conflicto fundamental, que se traduce únicamente en consenso o en un retrato del debate argumentativo más propio de una discusión filosófica, impide dar cuenta del lugar necesario de la disrupción y el variado repertorio contemporáneo de protesta en una teoría de la democracia.

Ideas deliberativas como las de argumentación, razonabilidad, consenso y otros, privilegian la argumentación racionalista y refuerzan el discurso hegemónico, reproduciendo la marginación de los grupos minoritarios y sus demandas (Young). Una democracia deliberativa y participativa debe incorporar publicidad, control e *inclusión* y debe completarse con una ciudadanía activa también en su dimensión de protesta (manifestaciones, huelgas, actos simbólicos, desobediencia civil). Cierta capacidad disruptiva, dentro de los límites de la no violencia y el respeto básico, resulta necesaria, no sólo para enriquecer el debate en la esfera pública, para llamar la atención de la mayoría por encima del control mediático, la opacidad y manipulación comunicativa, y un estrecho concepto de orden público, sino desde el punto de vista del pluralismo, para incluir alternativas excluidas del abanico de las consideradas posibles por el consenso hegemónico.

Del mismo modo que los derechos individuales y políticos se ampliaron en su día a los derechos sociales, mediante la irrupción de nuevos actores populares (la “clase obrera”) que trasladaron nuevas demandas y democratizaron las instituciones del Estado constitucional parlamentario, la ampliación de los derechos sociales, culturales y políticos, requiere un formato de democracia que, articulando representación, participación y deliberación, se capaz de vérselas con la nueva ecología de actores, perspectivas y formas de movilización emergentes.

MODELOS NORMATIVOS DE DEMOCRACIA

		RELACIÓN GOBERNANTES-GOBERNADOS			
		INDIRECTA	DIRECTA		
PREFERENCIAS	EXÓGENAS	I	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	II
	ENDÓGENAS	IV	DEMOCRACIA INCLUSIVA	DEMOCRACIA DELIBERATIVA	III

