

Modelos normativos de democracia

RAMÓN MÁIZ

EL PROPÓSITO DEL PRESENTE artículo es, en primer lugar, evaluar sucintamente los resultados del debate en torno a los modelos de democracia, las aportaciones y límites de cada una de las modalidades y, en segundo lugar, esbozar la propuesta de una concepción más modesta, esto es dotada de menos pretensiones como modelo universal, y a la vez más compleja y multinivel, y por lo tanto más apta para acomodar y procesar institucionalmente los viejos y nuevos problemas de igualdad, pluralismo e inclusión de las sociedades contemporáneas.

Como puede verse en la figura que sintetiza los argumentos que nos ocuparán en lo que sigue, los modelos normativos de democracia se analizan y diferencian mediante el cruce de dos dimensiones. 1) En la dimensión horizontal, la naturaleza de las preferencias e intereses de los ciudadanos respecto al sistema político: o bien *exógenos*, esto es considerados como un dato de carácter prepolítico y en lo sustancial cristalizados de antemano; o bien *endógenos*, esto es, internos al propio proceso político y por tanto resultado contingente de los avatares de la participación, el debate, el proceso decisorio y, en general, la eficacia filtradora de las instituciones democráticas. 2) En la 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 gobernados y gobernantes: ora *directa*, esto es, lo menos mediada posible, de tal suerte que las demandas se conciben como fuente inmediata de decisiones y se busca la máxima identidad posible entre gobernantes y gobernados; ora *indirecta*, o lo que es lo mismo, centrada en la distribución de las demandas y las decisiones

entre ámbitos institucionales distintos, en la autonomía de los gobernantes y en los controles a posteriori de los mismos.

MODELOS NORMATIVOS DE DEMOCRACIA

		Relación gobernantes-gobernados	
		<i>indirecta</i>	<i>directa</i>
Preferencias	<i>exógenas</i> I	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA II
	<i>endógenas</i> IV	DEMOCRACIA INCLUSIVA	DEMOCRACIA DELIBERATIVA III

Este doble criterio nos permitirá no solamente discriminar con relativa precisión entre los diversos modelos de democracia, sino interrogarlos a todos ellos desde el estatuto teórico ora adjetivo y expresivo (*politique politiséé*), ora sustantivo y ontológico (*politique politisante*) que a la política se concede en cada uno de ellos. Así, de acuerdo con este esquema resultarían discernibles cuatro modelos fundamentales 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

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Por lo que atañe a las dos dimensiones que hemos propuesto, la democracia representativa resulta deudora de dos asunciones clave 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 (síntesis y articulación a partir de la heterogeneidad previa), que no mera adición de aquéllas; 2) este proceso se realiza mediante la elección de representantes que gozan de una autonomía relativa respecto de los intereses y preferencias del electorado, el cual se reserva en cualquier caso el control *à posteriori* de aquéllos.

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*. Sinteticemos brevemente sus componentes:

1) *Constitución*. El Estado parlamentario es ante todo un Estado constitucional, esto es, aquel 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 de la libertad, pero también de intervención activa del Estado en procura de su tutela y realización efectivas; por otro, la *división de poderes* a efectos de la mutua limitación, control y contrapeso de los mismos. División de poderes que es, a su vez, doble: horizontal entre legislativo, ejecutivo y judicial (Sieyes) y en un momento dado vertical, entre la federación y los estados en una "Compound Republic" (Madison). La democracia representativa resulta, pues, deudora de un concepto de *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). En suma la idea moderna de representación, si bien no nace, sí deviene transformada y refundada en la idea del Estado constitucional sin sobe-

rano que reclama por definición la delegación del poder del pueblo a los poderes constituidos, jurídicamente regulada.

2) *Parlamento*. En segundo lugar, en la democracia representativa el pueblo sólo está representado, en rigor, por un órgano: el Parlamento, pues sólo éste es elegido por el pueblo y se expresa a través de la ley que vincula a todos los demás poderes, pero debe a su vez ajustarse a la constitución. 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, como a veces se ha dicho, ni con la obtención de la verdad por medio de discusión, sino con la superioridad intrínseca del modelo representativo en cuanto filtro, catalizador y ámbito institucional *autónomo* de agregación de preferencias y por lo tanto relativamente distanciado de la inmediatez de las demandas plurales y contradictorias de los electores, como institución de discusión y negociación estratégica para la toma de decisiones. 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; en definitiva: ni *volonté générale*, ni *volonté de tous*, sino voluntad empírica de la mayoría parlamentaria. La volición política, por lo tanto, no es un dato previo, posteriormente sancionado y legitimado procedimentalmente, sino resultado contingente de “complejas combinaciones políticas”, pues habida cuenta que no está dada de antemano, es preciso “formar en común una voluntad común” a partir de los intereses dispersos. Así, pues, la representación es un dispositivo de *génesis institucional de la volición política* por medio de la obtención de mayorías mediante agregación —que no transformación sustantiva— de las preferencias. Debe evitarse, por tanto, un equívoco: no es la deliberación —y la publicidad del debate político— el principio que fundamenta el Parlamento [*Repräsentation*], sino los mecanismos de filtro, autonomía, discusión (en el sentido dialéctico de contraposición de partes) y negociación estratégica [*Vertretung*]. Entenderlo de otro modo da lugar no sólo a melancolías varias acerca de la “decadencia del parlamento”, sino —lo que resulta aún más perjudicial— a considerar 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: sólo a través de los partidos el Estado constitucional representativo puede

prescindir de la ficción de una voluntad colectiva orgánica del pueblo, la nación o del propio Estado. Los partidos políticos resultan decisivos ámbitos de mediación, en cuanto organizaciones que resuelven un doble problema básico para el sistema —de *acción colectiva* y *elección social*— desarrollando un trabajo organizativo que permite, a su vez, la redacción de un programa, que se presenta a las elecciones para conseguir la mayoría de gobierno y la formación indirecta de la voluntad del Estado. 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, llegar a convertirse a su vez en mayoría.

3) *Democratización*. 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 unas veces, superado ampliamente otras, sus principios originales. Por una parte, esas luchas han generalizado el sufragio universal y la libertad para todos; han reforzado, de modo desigual, 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 básico precitado: 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 una autonomía de los políticos frente al electorado (y frente a su partido). Dicho de otro modo, en la teoría de la democracia representativa no es un hecho, sino un presupuesto teórico del modelo que, desde el momento mismo de su elección, los representantes se diferencian y autonomizan respecto de sus electores. Por otro lado, la existencia de un mandato (imperativo)

que reduzca la autonomía de los representantes y fuerce 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 sólo les importe ganar elecciones y que para ello deban prometer y cumplir las políticas más beneficiosas para el público.

Frente a esta quimérica asunción del mandato-programa representativo, en la que a veces se insiste mediante conceptos como *responsiveness*, esto es, de incorporación por el político de las preferencias —transitivas y completas— del electorado, es muy probable que los político tengan incentivos para: a) desviarse del mandato en función del mejor interés del público, b) 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* [*accountability*], de los gobiernos mediante las elecciones.

Ahora bien, no debe deducirse de lo anterior una aceptación acrítica de la democracia minimalista (elegir cada cierto tiempo a los políticos más confiables). En efecto, los gobiernos resultan controlables si los electores son capaces, al menos, de saber si aquéllos actúan en favor de sus intereses, y pueden sancionarlos en caso de que no sea así negándoles la reelección. Pero esto implica que los ciudadanos, sin abandonar de momento la lógica interna del 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 para superar el déficit endémico en los anteriores aspectos.

Ahora bien, las elecciones, por sí solas, dejan mucho qué 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, entre otros: 1) el déficit sistemático de información derivado de la opacidad estructural o estratégica, de la desigualdad y de la manipulación comunicativa; 2) el voto cautivo

clientelar, esto es, que los partidos inviertan su esfuerzo organizativo no en un programa competitivo y en la puesta en marcha 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) el exceso de intereses, valores y perspectivas que quedan excluidos de la oferta política, muy restrictiva en sus filtros dados los excluyentes costos de entrada (sistemas electorales, costos de campaña y dificultades de financiación, desigual acceso a los medios de comunicación); 4) los efectos colaterales de la disciplina de partido: ésta permite acordar internamente un programa y se recompensa asimismo electoralmente (castigo de la indisciplina por parte de los votantes), pero reduce las voces críticas y sacrifica a los activistas dentro de la organización, lo que su vez se traduce en una escasa implantación, cierre ante nuevas demandas sociales, carrerismo político y burocratización; 5) la ausencia de mecanismos institucionales y estrategias que generen un “público atento”, una ciudadanía fuerte que en modo alguno resulta un dato previo y “natural”, sino un resultado institucionalmente inducido.

En suma, los mecanismos de la democracia representativa derivados del nexo elección-representación, en cuanto mandato autónomo y en cuanto control, resultan imprescindibles en cuanto procedimientos de agregación, mediación y toma de decisiones, pero testimonian carencias importantes tanto 1) en el plano de las instituciones, reflejada en la inexistencia de innovaciones institucionales representativas dignas de mención desde el siglo XIX, cuanto 2) en la esfera de los actores, de efectos visibles en una ciudadanía muy empobrecida, pasiva y dotada de escasos poderes de acción colectiva.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Del mismo modo que históricamente la democracia representativa se construyó polémicamente no sólo contra el despotismo, sino contra el gobierno del pueblo y la democracia directa, asimismo la democracia participativa 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” parcial 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 del pueblo. Aquí 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 del mismo (autogobierno) (*vid.* figura 1). 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 la asunción de 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 provocan la deturpación sistemática de las preferencias. De hecho, en este modelo, el postulado básico subyacente es que los intereses homogéneos que la mayoría social (el pueblo) posee frente a la oligarquía se desdibujan, fragmentan y entran en conflicto artificial al adentrarse en el circuito representativo. En respuesta a los muy serios problemas que, como vimos, plantea el dispositivo elección-representación, pero sobre todo 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 contramodelo:

<i>Democracia representativa</i>	<i>Democracia participativa</i>
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 fundacional 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, éstos lo serán en virtud de un *mandato imperativo*, esto es, dotados de instrucciones, nombrados por periodos muy cortos, en circunscripciones lo más pequeñas posible 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 retrospectivo y la defensa de los derechos individuales, empezando por la propiedad privada, frente a la intromisión del 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 mero *votante*, y el liberalismo atento a la división de poderes y los derechos deviene *republicanismo* abocado no ya sólo a la *no dominación*, sino a la necesaria interferencia positiva del Estado mediante políticas activas de igualdad. 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 tarde o temprano pueda obtener, sino como actividad autotélica, valiosa en sí misma, que porta en sí misma su propio fin, o dicho de otro modo, cuyos fines residen en los medios mismos y sus beneficios en el seno del proceso democrático.

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, control de los elegidos, ciudadanía fuerte. Esta reconfiguración de la democracia, además, se argumenta no sólo en términos de superioridad normativa, de mayor justicia e igualdad, sino también de superior eficacia, pues la participación de los interesados aporta el conocimiento directo y local de los problemas, más información, más formación y más control de los gobernantes, lo que permitirá por ende decisiones de más calidad que las de la democracia representativa.

Puede observarse cómo, en esta lógica teórica de la identidad del modelo participativo, se produce por una parte un relativo desentendimiento respecto de los mecanismos institucionales, derivado de la asunción subyacente de la máxima identidad e inmediatez posible, en pos del ideal de coincidencia entre gobernantes y gobernados. Pero este descuido en cuanto a las instituciones contrasta con un notorio énfasis y desarrollo en lo que atañe al papel que compete a los actores, que constituye el verdadero núcleo argumental de esta teoría. El concepto de ciudadanía y civismo, la temática de las virtudes ciudadanas y su cultivo, la atención a la democracia asociativa y el papel de los grupos, el protagonismo de la sociedad civil y los movimientos sociales, el papel educativo de la movilización y acción políticas, etc., subrayan que la teoría de la democracia no puede prescindir, en aras de la ingeniería institucional, de la pregunta por el *¿quién?*, por los actores colectivos que dotan de vida y sentido a las instituciones, que introducen nuevos temas, intereses y demandas en la esfera pública.

Este modelo normativo apunta algunas fortalezas frente a los déficit endémicos en el modelo representativo: 1) enfatiza el refuerzo de información en la toma de decisiones, pues privilegia la autoorganización y la presencia de 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” —aquellos más interesados en participar son precisamente los que menos lo hacen por carencia de recursos morales, intelectuales y materiales— pues la participación republicana genera una ciudadanía más formada e informada, más apode-

rada, con mayor 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, e incluso en el extremo a través de la obligación universal de votar; 4) atiende a la generación de las condiciones idóneas de participación igual, frente a la presencia de dominación o desigualdad económica, que convierten los derechos ciudadanos en meras libertades formales; 5) amplía el ámbito de la política más allá de los límites formales del Estado, extendiéndola a los espacios sociales en los que se genera poder y conflicto, mediante un concepto de democracia que implica la politización de áreas anteriormente consideradas privadas o reguladas por el mercado y excluidas de la esfera pública.

En conjunto, resulta innegable la contribución del modelo de la democracia participativa a la democratización del Estado parlamentario, complementando el principio de libertad con el de igualdad, desde el sufragio universal hasta el concepto de Estado social, pasando por la incorporación de instituciones como el referéndum o la iniciativa legislativa popular. Pero *como modelo alternativo* teórico normativo, la democracia directa presenta muy serias deficiencias. Deficiencias, debe subrayarse, 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 o bien el diletantismo político de la mano de la corta duración de los mandatos, o bien la aparición de elites ocultas, vanguardias, grupos poderosos de interés, líderes o intermediarios de la opinión, y mediaciones, resultando unas y otros no controlables. Precisamente uno de los problemas detectados empíricamente en experiencias históricas o actuales de democracia directa en América Latina, que desmiente la asunción en exceso optimista respecto de la motivación ciudadana incluso en las mejores condiciones participativas, es la tendencia a la sustitución de los ciudadanos comunes por ciudadanos participativos especializados; 2) la postulación de la soberanía actualizada 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 distinción

entre poder constituyente y constituido, del federalismo y la representación territorial compleja, del parlamento como máximo órgano representativo, etc.; 3) un problema central de la teoría de la democracia participativa, como demuestra con elocuencia la casuística contemporánea de los *prepuestos participativos*, es que no puede prescindir de la representación, pues en sistemas políticos complejos la democracia directa presupone la necesaria creación de instancias de delegación y representación —la evolución y autocorrección de las experiencias de Río Grande do Sur o Belo Horizonte constituyen buena prueba de ello—, y aquí el déficit normativo institucional generado por la asunción de la identidad entre gobernantes y gobernados muestra su gran debilidad; y finalmente 4) 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, su antagonismo y el papel activo, productivo y no meramente expresivo de la acción política y las instituciones en su generación.

Podría argüirse que la democracia electrónica, la creciente posibilidad técnica del conocimiento instantáneo de las preferencias de 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) las preferencias de los ciudadanos consistan muy frecuentemente en lo que los psicólogos sociales denominan *pseudo-preferencias*, 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 sólo reducen drásticamente la exposición a argumentos, intereses, valores y perspectivas diferentes, que ayudan a desarrollar la tolerancia y formar las propias preferencias, sino que contribuyen a la polarización y a la radicalización de las mismas, a potenciar incluso su innegociabilidad.

En definitiva, la pertinencia de un modelo participativo de democracia como alternativa global deviene problemático por las exorbitantes 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 de-

mandas y decisiones que se prolonga en la identidad entre gobernantes y gobernados.

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? Éste es, precisamente, el supuesto de partida de la democracia deliberativa.

Pensar de esta suerte la democracia requiere, sin embargo, abandonar la —a pesar de las radicales diferencias entre ambas— común asunción subyacente en las teorías representativa y participativa; a saber: el carácter *exógeno* de las preferencias (*vid.* figura 1). 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 para este modelo 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” y “producción” de las preferencias complejas 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 discusión racional.

“Deliberación” consiste, en primer lugar, en el cambio endógeno de preferencias que resulta de la comunicación, lo que requiere una exposición sustantiva a información no enteramente filtrada y a un abanico amplio de opciones. En segundo lugar, el modelo de democracia deliberativa, si bien aspira a una identidad entre gobernantes y gobernados, lo hace de manera muy diferente a la propia de la democracia participativa, pues aquí la toma de decisiones se realiza, no a través de la mera expresión o exteriorización del peso irresistible de las preferencias dadas de la mayoría, ni de la presión y negociación estratégica de sus actores colectivos, sino a través

de discusión abierta y mutuamente transformadora entre ciudadanos libres e iguales en contextos institucionales dispuestos a tal fin. Desde el punto de vista de la democracia deliberativa, el proceso de agregación de preferencias propio de la democracia representativa no sólo pierde información y puntos de vista que resultan excluidos en la mediación de las instituciones, sino que además las opiniones y argumentos que entran en el sistema resultan empobrecidos, simplificados, para poder ser procesados agregadamente.

Ahora bien, del mismo modo que la democracia directa suavizaba sus exorbitantes pretensiones de identidad gobernantes/gobernados 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 o en su caso del poder judicial o constituyente. El centro de interés aquí, frente a la democracia participativa, se traslada de los actores a las instituciones, a los contextos institucionales que propician los recursos necesarios para la producción política de las preferencias: el intercambio de argumentos, el flujo de comunicación no distorsionada, la atención a las posiciones de los otros, el tiempo necesario para mejorar la calidad de la decisión.

El modelo originario, empero, retiene el ideal alternativo 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. 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, por el contrario, es la decisión directa de la mayoría ciudadana el factor último de legitimación. Muy diferentemente, para los demócratas deliberativos, aun 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: no es el resultado del voto, sino el debate previo, lo que autoriza a los gobiernos a decidir con carácter vinculante. Resulta de interés comprobar cómo en algunas experiencias contemporáneas se ha producido, con el paso del tiempo, una transición del énfasis en la participación hacia la deliberación. Es el caso, ya citado por su singular riqueza teórico-práctica, de los presupuestos participativos, en los que inicialmente el objetivo de la participación popular en defensa de los intereses de la mayoría social se articulaba con un protagonismo exclusivo de los actores colectivos y la movilización (el PTE en Porto Alegre y Belo Horizonte) a expensas de la pluralidad ciudadana y la complejidad institucional. Progresivamente, sin embargo, en aras de aumentar la calidad de la participación y las decisiones, el abandono de una noción ingenua de preferencias e intereses populares dados de antemano, transparentes y no contradictorios, llevaría a la creación de complejos ámbitos institucionales multinivel, catalizadores de la deliberación y producción tamizada de las preferencias frente a la inicial euforia participativa.

En síntesis, la democracia deliberativa, en cuanto modelo normativo aportaría las siguientes ventajas: 1) proporciona superior 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 reductivas figuras del votante, el consumidor o el participante maximizados de sus preferencias 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 apli-

cación a problemas, organizaciones y prácticas concretas. Ello se traduce en una predilección, conjuntamente con los instrumentos enriquecedores de la representación, como los ya antevistos de las encuestas deliberativas o los *minipopulus* por los entornos de mayor proximidad o índole comunitaria, de democracia local o regional, que permiten articular orientación práctica, democracia de base y técnicas participativo-deliberativas de toma de decisiones. Se alumbró así un modelo normativo estructurado en torno a cinco principios fundamentales: 1) devolución de poder hacia instancias locales y regionales según el principio de subsidiariedad, 2) participación activa de la ciudadanía, 3) deliberación como proceso de información, comunicación y discusión pública vinculado con 4) decisión política vinculante (apoderamiento) frente al mero asesoramiento y consulta; y 5) igualdad como condición y objetivo fundamental del proceso democrático.

Permanecen, sin embargo, dudas importantes en torno a la democracia deliberativa como modelo teórico-normativo sobre: 1) si “la fuerza del mejor argumento” deja sin abordar las cuestiones de poder, desigualdad y exclusión del discurso que determinan el acceso y la inclusión en la esfera pública deliberativa; 2) si la atención unilateral al “bien común” no se traduce en una excesiva pretensión de consenso, y desatiende la irrenunciable dimensión de conflicto, la negociación estratégica y, en concreto, la defensa de los intereses de los grupos subordinados; 3) si el diseño de modalidades de ámbito local de la democracia descuida el lugar y tareas del Estado en cuanto a provisión de las condiciones de *accountability*, no dominación, igualdad e inclusión en las que el debate sea posible, habida cuenta de que los públicos deliberativos constituyen el resultado de complejos procesos de construcción cívica; 4) si la preocupación por las *políticas* públicas no deja en segundo plano a la *política*, en el sentido del cambio de las instituciones y el conflicto, así como el repertorio de protesta externo a la deliberación; 5) si la fijación normativa, en fin, con los ámbitos institucionales de deliberación, no descuida el decisivo 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.

DEMOCRACIA INCLUSIVA

Las virtualidades y dificultades respectivas de los tres modelos antevistos apuntan, en nuestra propuesta, a una reformulación innovadora en lo que puede constituir un emergente formato de democracia que denominaremos, por las razones que luego se verá, *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 (*vid.* figura 1).

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 fundador; y por otra, más modesta que ellas en sus pretensiones teóricas para, desechando de entrada configurarse como un *modelo* completo alternativo y 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 implausible síntesis entre los tres, pues su base de partida viene proporcionada por la democracia representativa, si bien seriamente corregida, desarrollada y complementada tanto por instituciones participativas y deliberativas cuanto por una nueva perspectiva de la representación política, según los contextos y procesos de decisión. En suma, la democracia inclusiva no se configura por adición y superposición de los otros modelos, sino 1) a partir de la experiencia y problemas del Estado constitucional parlamentario, democratizado mediante aportaciones de la democracia participativa; 2) incorpora normativa e institucionalmente aspectos y procedimientos propios de la democracia deliberativa; 3) a los que añade nuevos análisis y soluciones institucionales o referidas a los actores, en aspectos desatendidos por las tres anteriores perspectivas en torno a la inclusión en la esfera pública.

La democracia inclusiva se construye, en síntesis, sobre los siguientes principios: 1) ante todo, en torno a la elaboración simultánea y equilibrada tanto en el ámbito de las *instituciones* como en

el de los *actores*, atenta tanto a los problemas de los procesos políticos (“cómo”) y las estructuras (“dónde”), cuanto los sujetos colectivos que la dotan de contenido y dinámica (“quién”); 2) frente a excesivas pretensiones consensualistas, asume una perspectiva agonística, esto es, la inevitabilidad de las dimensiones de *conflicto*, poder y desigualdad en los procesos de representación, participación y deliberación; y 3) a ello se añade una atención especial a la centralidad del *pluralismo* y su acomodación democrática, en cuanto pluralismo de formas de vida y culturas, no sólo el ya clásico pluralismo de intereses o ideologías sólo en los tres modelos ya examinados.

A partir de los mencionados principios, la democracia inclusiva se concreta, entre otros, en torno a cuatro ejes de reflexión y experimentación democrática: 1) la atención a los problemas del antagonismo en torno al poder político en los contextos de decisión democrática; 2) la necesidad de articular los niveles local y estatal a efectos de participación, control y coordinación; 3) la gestión del pluralismo cultural 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, asume las continuidades y discontinuidades entre *políticas públicas* y *política*. Ciertamente que las políticas públicas poseen una capital dimensión política, pero aquí nos referimos a que mientras, en muchas ocasiones, en el ámbito de las *políticas* se trata de conseguir, en un contexto de disparidad de intereses, mayor coordinación, participación y deliberación para alcanzar más altas cotas de implicación ciudadana, así como más eficacia y eficiencia derivadas del conocimiento local, en el más amplio ámbito de la política resultan inescusables las dimensiones más preocupantes y exigentes del antagonismo y la redistribución. 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 ambientalista en California, y los presupuestos participativos de América Latina, residen en que en estos últimos está presente, en mayor o menor medida, el conflicto profundo de intereses y poder, la lucha contra la dominación y la desigualdad de los sectores más desfavorecidos, la distribución territorial del poder del Estado, o el pluralismo cultural y lingüístico. Resulta por ello preciso distinguir

los contextos en los que los instrumentos participativo-deliberativos consisten en coordinación, cooperación e innovación en la gestión (elaboración y puesta en marcha) de políticas públicas [*collaborative governance*] de aquellos otros en los que, detrás de aquéllas existen, en diversa medida según los casos, dimensiones propiamente políticas de conflicto redistributivo, de lucha por la igualdad, de enfrentamiento a la dominación, de reconocimiento identitario, etc. La democracia inclusiva diferencia así las técnicas de asesoramiento, democracia consultiva o sondeos de opinión deliberativos, gestión de calidad o descentralización administrativa, del autogobierno y la toma de *decisiones vinculantes*, mediante participación y deliberación (apoderamiento), que aun siendo locales o regionales comprometen el poder del Estado y afectan la correlación de fuerzas y las estructuras de poder tradicionales.

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 que introducen nuevas demandas de acceso y voz en el escenario político.

La democracia inclusiva, de este modo, no sólo se centra en el diseño de nuevos mecanismos y ámbitos institucionales de participación y deliberación multinivel, sino que sitúa en su núcleo 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*, una red interdependiente e interconectada de actores colectivos complementarios, a un verdadero campo multiorganizativo.

En segundo lugar, la democracia inclusiva presta atención a la articulación de los niveles de toma de decisión, estatal y local. En primer lugar se postula la creación de nuevos ámbitos de toma de decisiones en el nivel local y regional, 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 y regionales de decisión requiere una implicación del Estado mediante políticas destinadas a superar la incapacidad cívica, la desigualdad y la dominación locales, esto es, a generar cohesión, solidaridad y redistribución. En concreto, la democracia inclusiva no consiste solamente en un proceso de devolución del poder político a comunidades locales y regionales, sino que se configura como una *gobernanza multinivel* que articula los niveles locales, regionales y estatales, generando así por una parte autogobierno en aquellos ámbitos territoriales, y por la otra, gobierno compartido e implicación en la génesis solidaria de la voluntad política estatal. El Estado debe intervenir activamente en la generación de condiciones de igualdad en la participación, en el 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 como una corrección y profundización de la democracia constitucional parlamentaria y sus mecanismos de participación y control. 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 contempo-

ráneas. La hipótesis a este respecto es que la democracia se refuerza mediante la diversificación de las mediaciones representativas controlables 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 étnicos, minorías, comunidades regionales o nacionales. 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 normativamente 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 varios de representación de las minorías o sectores desaventajados: grupos étnicos y lingüísticos, inmigrantes, nacionalidades, mujeres. Sin embargo, esta representación no puede seguir las pautas de la democracia representativa elitista, que otorgue el poder a portavoces que representan a sus comunidades consideradas como todos homogéneos y cristalizados de una vez para siempre, 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 dichas identidades colectivas. Esto implica que, desde la óptica de 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 y realimenta el

apartheid; el reconocimiento “liberal” de nacionalismos antipluralistas y etnicistas, que alumbran en sus territorios estados etnocráticos o nacionalizadores; el multiculturalismo aislacionista que encapsula a las comunidades en sus tradiciones y estereotipos del otro, etc. Otras, por el contrario, se presentan normativamente más adecuadas: el federalismo pluralista que aúna la división de poderes compleja de una república compuesta, con la presencia de hechos diferenciales, y el multinacionalismo; el multiculturalismo o interculturalismo no comunitarista, que facilita la implicación activa de las minorías y grupos en la esfera pública, y fomenta el pluralismo y la evolución interna en libertad de las mismas, impidiendo la dominación en el seno de la comunidad; y otras fórmulas como 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 estáticas, no deliberativas, de las “políticas del reconocimiento” y el “multicomunitarismo”. Esto es, la democracia inclusiva aspira, desde su nueva modestia, frente a cualquier pretensión de erigirse en modelo, a configurarse como teoría normativa fundamentadora de las exigencias que han de orientar tanto el federalismo multinacional como el multiculturalismo democrático.

Finalmente, la democracia inclusiva incorpora como elemento base de la democracia el activismo político. Ya comentamos cómo 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 debate/participación/unidad/programa, para abrirlos a nuevos interlocutores y demandas. Por otra, aporta asimismo una perspectiva más descentrada, menos estatista y jerárquica, esto es, incorpora a su atención la dimensión de la movilización disruptiva y la protesta que discurre en ajenidad a las agendas representativas y deliberativas 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

blinda 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, consenso y otros, privilegian la argumentación racionalista y refuerzan el discurso hegemónico, reproduciendo la marginación de los grupos minoritarios y sus demandas. 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 comunicativas, 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, a la vez, democratizaron profundamente las instituciones del Estado constitucional parlamentario, la ampliación de los derechos sociales, culturales y políticos en las sociedades complejas requiere un formato de *democracia inclusiva* que, articulando representación, participación y deliberación, sea capaz de abrirse e implicar asimismo a la nueva ecología de actores, perspectivas y formas de movilización emergentes: comunidades indígenas, nacionalidades, minorías culturales, etc.