

DELIBERACIÓN E INCLUSIÓN EN LA DEMOCRACIA REPUBLICANA

Entre los años veinte y cuarenta del siglo pasado los debates en torno a la democracia se centraron en torno a su valor normativo, su “esencia” o incluso su deseabilidad (Weber, Schmitt, Kelsen, Michels, Schumpeter). Entre los años sesenta y ochenta, el foco de atención se trasladó hacia las precondiciones económicas y sociales de la democracia y las relaciones entre ésta y el mercado (Huntington, Moore, Skocpol, Przeworsky, Luebbert). Desde finales de siglo y hasta nuestros días, el panorama se muestra empero mucho más abigarrado, de tal suerte que si puede decirse que un tema vertebraba los debates en torno a la democracia es precisamente el de su diversidad, su variedad dependiente de contexto y trayectoria, los formatos y modelos alternativos de la misma (Linz, Lijphart, O’Donnell, Merkel, Held). Y en el seno de esta última fase se ha contextualizado y cobrado especial relieve el debate en torno a “las promesas incumplidas” (Bobbio 1987) de la democracia liberal representativa, cuestionando su pretendidamente realista reducción a la existencia de elecciones competitivas regulares (Schumpeter 1942). En este orden de cosas, el procedimiento ha consistido, por lo general, en contraponer “modelos de democracia” alternativos a la democracia representativa, concebidos como totalidades empírico-normativas autosuficientes y mutuamente excluyentes entre sí; a saber: democracia participativa, democracia deliberativa, democracia multicultural etc.

El propósito del presente artículo es, abandonando este procedimiento, evaluar sucintamente, en primer lugar, los magros resultados del debate en torno a los modelos normativos de democracia, las aportaciones y límites de cada una de las modalidades y, en segundo lugar, esbozar la propuesta de una concepción republicana a la vez más modesta, esto es, dotada de menos pretensiones como modelo universal alternativo, 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. Asunciones básicas de este intento son, en primer término, la adopción de una perspectiva digamos analógica y no digital en la discusión normativa de la democracia, esto es, la ubicación de republicanismo y liberalismo democrático (en ruptura abierta, en este caso sí, con el neoliberalismo o el libertarianismo) como posiciones a lo largo de un *continuum* en la línea, bien que a

estos solos efectos, de Ackerman (Ackerman 1991), Holmes (Holmes 1995) o Pettit (Pettit1997), y no como dos mundos ajenos e irreconciliables (Viroli 1992). En segundo término, la elaboración de una teoría republicana de la democracia que no consista en la mera superposición aditiva de diferentes dimensiones (participativa, representativa, deliberativa etc.), sino que centre su atención en las decisivas transformaciones que en la versión canónica de cada una de ellas deberán producirse al hilo de su integración en una nueva síntesis. De este modo se retiene la irrenunciable potencialidad de la crítica del republicanismo frente al liberalismo (Ovejero, Martí, Gargarella 2004), a la vez que no se cancelan los puentes entre uno y otro, en un debate, que no por apasionado y sin concesiones, deja de resultar interno al ámbito democrático. De otro modo, el riesgo sería que el republicanismo quedase al albur de una unilateral y problemática lectura en clave de democracia directa, el mito del Ágora y la euforia participativa, e hipotecado así por los insalvables problemas que luego se han de apuntar.

A tal efecto procederemos en las páginas que siguen mediante la selección de dos hilos conductores:

1) Una perspectiva de *teoría política contextualista*, en la que la dimensión normativa descienda parcialmente de la abstracción propia de la filosofía política y jurídica, para ponerse en contacto con las experiencias institucionales y sus problemas, así como rompiendo con el tradicional desentendimiento mutuo entre teoría y ciencia política en el análisis de la democracia (Shapiro 2003). Pero sin renunciar, por ello, al distanciamiento crítico y normativo que le es propio a la teoría política y reconociendo el peligro de seleccionar arbitrariamente determinadas secuencias causales *ad hoc* favorables a la argumentación. “Contextualismo”, en suma, quiere decir aquí, que si bien la perspectiva será teórica, el argumento tendrá asimismo presentes tanto la contrastada experiencia empírica de la democracia representativa, cuanto los ensayos más recientes de democracia participativa y deliberativa en el ámbito estatal (referéndum, iniciativa legislativa popular, encuesta deliberativas de opinión etc.) y local (presupuesto participativo, consejos ciudadanos etc).

2) Un eje argumental y articulador de la discusión que atiende a una dimensión capital y, sin embargo, a menudo descuidada en el análisis de la democracia: el *procesamiento institucional de las preferencias* (y las identidades) de los ciudadanos en el seno del sistema político democrático (Elster 1979, 1986, 2002; Sunstein 1988, 1991, 1998; Dowding & King 1995; Goodin 2003). En efecto, existe una muy problemática preconcepción subyacente a buena parte de las teorías de la democracia disponibles-

liberales, participativas y multiculturales-, a saber: la tesis de que las preferencias de los ciudadanos son *exógenas* a la actividad política, esto es, que constituyen en gran medida datos prepolíticos individuales o colectivos (de clase, grupo, nación etc.) que los diseños institucionales tienen que reflejar lo más exactamente posible, o a lo sumo agregar, ordenar o reconocer como mayorías y minorías a efectos de la toma de decisiones (Máiz 1996). De esta suerte la política se limita a constituir una actividad puramente expresiva, exteriorizadora, canalizadora de unas preferencias y de unos conflictos en torno a las mismas que en lo sustancial ya se consideran si no completas, en lo esencial acabadas y dadas de antemano al curso de la acción y al influjo transformador de las instituciones. Por el contrario, creemos que un criterio clave, y frecuentemente obviado al hilo de la exclusiva atención (necesaria pero no suficiente) a la relación entre ciudadanos y gobernantes, y que permite no solo clasificar sino evaluar normativa y empíricamente las teorías de la democracia, tiene que ver con la concepción de las preferencias que implícita o explícitamente postulan.

De este modo, tal y como puede verse en la figura que sintetiza los argumentos que nos ocuparán en lo que sigue, los principios normativos de la democracia republicana se analizarán aquí mediante el cruce de ambas dimensiones. 1) En dimensión horizontal, la naturaleza de las preferencias e intereses de los ciudadanos respecto al sistema político: bien *exógenos*, esto es considerados como un dato de naturaleza prepolítica y en lo sustancial cristalizados previamente; 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 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 priori y/o a posteriori) de los mismos.

(Figura 1 aquí)

Así, de acuerdo con este criterio resultarían discernibles cuatro modalidades de democracia deudoras de otros tantos principios articuladores:

- 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, en todo caso, de tipos ideales que, al privilegiar la intensión (preferencias endógenas o preferencias exógenas; preferencias procesadas directamente o preferencias procesadas indirectamente) a costa de la extensión del concepto, nunca se dan históricamente en estado puro. Así, por ejemplo, en algunos debates clásicos la democracia representativa se justifica en razón de su capacidad de generar deliberación institucionalizada entre las elites y los ciudadanos; en otros, la democracia deliberativa se postula como ideal interno a las instituciones representativas en cuanto “gobierno mediante discusión”; asimismo, la democracia participativa se aleja en algunas propuestas recientes del mito del Ágora y deviene, en aras de mayor realismo, más atenta al control, limitación del mandato y revocación de los representantes, incluso a la sustantividad de la deliberación, que a la estricta y elemental identidad entre gobernantes y gobernados.

Repárese, sin embargo, en que este doble criterio nos permite no solamente discriminar con relativa claridad entre los diversos “principios” que subyacen a los modelos de democracia, sino sobre todo interrogarlos a todos ellos desde una perspectiva de no escaso relieve; a saber: el estatuto ora adjetivo y expresivo (*politique politisée*), ora sustantivo y ontológico (*politique politisante*) que a la política se concede en cada uno de ellos. Y resulta, a nuestro entender, precisamente esta última, esto es, *una concepción ontológica de la política*, la característica distintiva de la democracia republicana. Una concepción de la política como ámbito no de exteriorización o reflejo de las (no distorsionadas) preferencias o prístina voluntad del pueblo, sino de la creación de una (inédita) identidad ciudadana libre, igual y plural, de la producción de (emergentes) intereses sometidos a la prueba del mejor argumento. La política, en fin, aprehendida como una actividad *autotélica*, no instrumental, sino portadora en si misma

de su propio fin y reproducida mediante el cultivo de prácticas e instituciones normativamente apropiadas.

Ahora bien, si el problema del gobierno representativo reside en el desentendimiento de lo público y el empobrecimiento de la ciudadanía, debemos dejar apuntados aquí, sin embargo, los problemas de exceso normativo que este enfoque republicano puede conllevar: un sesgo quizás en exceso argumentativo y racionalista de las preferencias y de la actividad política; así como una asunción genérica de implicación ciudadana, exigente en demasía, en cuanto a motivación, virtud y deseabilidad de la *vita activa* por parte de la ciudadanía.

Ahora bien como puede verse en la figura, al postular la producción endógena de las preferencias como eje del republicanismo estamos procediendo a un desplazamiento heterodoxo respecto a las sólitas interpretaciones de esta teoría, que tienden a 1) o bien formularla en clave elitista y continuidad acrítica con la democracia representativa; o bien 2) alinearla, postulando una discontinuidad radical, con la democracia participativa frente a la representativa. Por nuestra parte, sin embargo, procedemos a dos desplazamientos simultáneos: 1) a diluir de modo matizado las supuestas fronteras insalvables entre la democracia republicana y la democracia representativa constitucionalizada (en cuanto ambas se fundamentan en una relación institucionalmente mediada, indirecta entre gobernantes y gobernados); y 2) reubicar el núcleo duro de la democracia republicana en un espacio común, no tanto al democracia participativa, cuanto a la democracia deliberativa y a la democracia inclusiva, debidamente reformuladas (en cuanto ambas asumen la producción endógena de las preferencias). Esta doble reubicación del republicanismo en la intersección y mediación del gobierno indirecto y la génesis endógena de las preferencias requiere, ciertamente, argumentos aquilatados, bien alejados de la claridad feliz de toda lógica binaria. Para ello, en primer lugar, como puede verse, reformulamos como *dimensiones*, cada una de ella necesaria en diferente medida pero ninguna suficiente, de la democracia republicana, los habitualmente considerados cuatro “modelos” normativos clásicos – representativo, participativo, deliberativo y multicultural- y sus *principios teóricos* respectivos, para finalmente fundamentar la centralidad de la inclusión y la deliberación para la democracia republicana. Y en segundo lugar, centraremos nuestro análisis en la profunda reformulación interna que la síntesis crítica republicana, que no aditivo compendio en aras de complejidad añadida, requiere de todas y cada una de las cuatro dimensiones antevistas respecto a sus lecturas canónicas.

I.- *Democracia Representativa*

En lo que atañe a los dos ejes analíticos 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* (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 a los intereses y preferencias del electorado, el cual se reserva en cualquier caso el control a posteriori de los políticos elegidos (Sieyes 1990).

Ahora bien, la teoría normativa republicana no se limita a incorporar tal cual el discurso estándar de la representación, y mucho menos del elitista “mandato representativo”, sino que lo reformula drásticamente en una nueva síntesis que lo conecta con las otras dimensiones (inclusiva y deliberativa) de la democracia. Pero para ello resulta preciso enmarcar la democracia representativa en el más amplio modelo de Estado en el seno del cual se construye, de la mano de prolongadas luchas y conflictos, teórica e históricamente; a saber: el *Estado constitucional parlamentario*.

1) *Constitución*. Pues el estado parlamentario es ante todo un Estado constitucional, esto es, aquél en el que la Constitución deviene a la vez límite y fundamento de su poder, situándose así en el fulcro de la teoría normativa de la democracia. 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 garantía (progresivamente) para todos los ciudadanos; 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 (Montesquieu) y adicionalmente *vertical*, entre la Federación y los estados en una “Compound Republic” (Madison).

Ahora bien, lo capital aquí es que, de este modo, la democracia representativa constitucionalizada no supone, como suele equivocadamente asumirse, un mero desplazamiento del soberano (del Monarca al Pueblo). Por el contrario, resulta deudora, en rigor, 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 jurídicamente

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 soberano* que reclama, a efectos de gobierno y legislación ordinaria en la *Res publica*, la delegación del poder prístino y fundador del pueblo a los poderes constituidos, jurídicamente regulada y sitúa las reglas de juego y los derechos y libertades al abrigo de las eventuales mayorías parlamentarias (Sieyes 1990, Máiz 2005).

Ahora bien, a los efectos que aquí interesan de la representación como dimensión de la democracia republicana - esto es, de la democracia generadora de poder, a la vez, como 1) *no dominación* desde el Estado, pero también 2) como *acción colectiva* desde la ciudadanía (Máiz 2004) - resulta decisivo ahondar en la capital tensión fundadora entre poder *constituyente* y poderes *constituidos*. Pues, por un lado, tras la constitución, todos los poderes devienen constituidos, incluso la reforma constitucional deviene patrimonio de un poder limitado, no libre, sino reglado por aquélla: “poder constituyente constituido”. Por otro, sin embargo el poder constituyente, que permanece como poder latente del pueblo en situaciones de normalidad, resulta depositario en si mismo de toda la gramática jurídico-política de la democracia. Las presuposiciones implícitas en la creación constitucional contienen *in nuce*, en conexión interna y conceptual, el entero fulcro de la democracia, que se encuentra así involucrado ya en este primer acto fundacional de autoconstitución del Estado (Habermas 1996, 2001). En efecto, el poder constituyente contiene, ante todo, los principios jurídicos inmanentes de *auto limitación* que impiden que se desborde en una “insurrección permanente” (Sieyes 1990), en el cuestionamiento incesante de sus propios logros normativos, en poder constituyente *contra* el constitucionalismo (Negri 1994), pues tiene por objeto aprobar una constitución *rígida*, esto es, resistente al cambio inmediato. Pero asimismo resulta portador en su propio concepto (*co statuere*, instituir de consuno) los principios normativos básicos de la democracia republicana: pues sólo es verdaderamente constituyente aquel poder que incorpora las cuatro dimensiones decisivas para la libertad, para la autonomía colectiva y el autogobierno, en suma, para la *coautoría* del orden político por el pueblo mismo. Esto es, el poder constituyente implica no sólo representación, sino que concita asimismo las más amplias y exigentes condiciones de participación, deliberación e inclusión en la esfera pública fundacional. La idea de Constitución misma, pues, desdoblada en su doble dimensión constituyente y

constituida, resulta portadora de la necesaria superación de la sola esfera de la dimensión representativa.

2.- *Parlamento*. En segundo lugar, en la democracia representativa el pueblo 1) solo está representado, en rigor, por un órgano: el Parlamento, pues solo éste es *elegido* por la nación – “Sans election point de représentation” (Sieyes 1990) - y sólo la elección proporciona el necesario consentimiento de los gobernados; y 2) vinculado jurídicamente a través de la ley, que obliga a todos los demás poderes, pero debe a su vez ajustarse a la Constitución: el poder constituyente impide de raíz la soberanía parlamentaria. Ahora bien, las razones que apoyan la representación parlamentaria nada tienen que ver, como algunos clásicos han señalado, con la imposibilidad práctica de la democracia directa en los grandes Estados (Dahl 1989), ni con la obtención de la verdad por medio de discusión pública (Schmitt 1923), sino con la superioridad intrínseca del modelo representativo para generar: 1) una instancia sustantiva (y controlable) de decisión, y 2) un ámbito institucional autónomo de agregación de preferencias y “convergencia de voluntades” (Manin 1997: 229). Esto es, un procedimiento relativamente distanciado de la directa inmediatez de las demandas plurales y contradictorias de los electores, como institución de discusión y negociación estratégica para la toma de decisiones, que economiza, y esto resulta de todo punto decisivo, la necesidad de anticipación de las consecuencias de éstas propia de la democracia directa. Los ciudadanos evalúan, así, retrospectivamente la labor de sus representantes en el Parlamento y, en su caso en el Gobierno, y no mediante instrucciones o mandatos previos que deban ser respetados por los políticos elegidos, influyendo de este modo en los gobiernos mediante evaluación *a posteriori* (Fiorina 1981, Ferejohn 1986). 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 común entendida como voluntad empírica de la mayoría parlamentaria obtenida mediante competición, que toma una decisión concreta de entre las muchas posibles.

Ahora bien a diferencia de una visión schumpeteriana, del votante como consumidor, la voluntad política no constituye en el circuito de la representación 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” (Sieyes 1990) a

partir de los intereses dispersos. Así, pues, la representación es un dispositivo de indispensable génesis institucional de la voluntad política orientada a la *acción* (Villacañas 1999, 2002) en ajenidad a la soberanía de un gobernante o una asamblea, por medio de la obtención de mayorías contingentes a través de agregación pero no transformación sustantiva de las preferencias dadas. 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 jurídico de contraposición de partes) y negociación estratégica (*Vertretung*) (Leibholz 1966, Böckenförde 1985, Duso 1988). Entenderlo de otro modo es - pese a que el modelo representativo de democracia no debe confundirse, como a veces ocurre en la literatura de la elección racional, con una regla de decisión específica consensual o mayoritaria - desconocer el hecho de que la representación concluye con una decisión mayoritaria, que deja fuera a intereses que devienen así oposición y alientan la competencia democrática.

Aún más, tras ciertas melancolías al uso acerca de la “decadencia del parlamento”, subyace en ocasiones la consideración de que los partidos políticos resultan ajenos a la esencia del parlamentarismo. Por el contrario, los partidos son una evolución lógica histórica y conceptual de la dinámica parlamentaria: solo 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 (Kelsen 1929). Los partidos políticos resultan decisivos ámbitos de mediación, de génesis, de producción de intereses a partir de preferencias, en cuanto organizaciones que resuelven un doble problema básico para el sistema - la *acción colectiva* y la *elección social* (Aldrich 1995, Kitschelt 2001) - 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.

Ahora bien, el parlamento al tiempo que se refunda en el Estado constitucional, reclama la democratización de éste (universalización de electorado activo y pasivo, derechos y libertades efectivos, iniciativa legislativa popular etc.) desde principios que, parcialmente al menos, resultan exteriores al modelo originario de Estado constitucional (constituido) parlamentario.

3.- *Democratización*. Pues es el caso que el Estado constitucional representativo, además, se ha democratizado en su evolución mediante multitud de 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 los derechos civiles y 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 eventual 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* facilita una importante distancia y autonomía de los políticos frente al electorado (y frente a su partido) (Pettit 1998). Dicho de otro modo, en la teoría de la democracia representativa no es un hecho, sino presupuesto teórico del modelo que, desde el momento mismo de su elección, los representantes se diferencian y autonomizan respecto a sus electores (Pitkin 1967) e incluso a sus programas de partido (en razón de compromisos, coaliciones sobrevenidas etc.) (Kelsen 1929). Por otro lado, desde esta lógica, la existencia de un mandato que reduzca la autonomía de los representantes y fuerce el respeto de los programas por parte de los políticos se basaría 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 consumidor (Schumpeter 1942).

Frente a la 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) modificar el programa mediante acuerdos y compromisos propios del gobierno de partidos, c) jugar con la asimetría de información entre el representatnte y los representados. En definitiva el mandato representativo apunta, sobre todo, más que a mecanismos de estricto *mandato*, a mecanismos de *control*, “accountability”, de los

gobiernos mediante dos dispositivos fundamentales: a) dar explicaciones, rendir cuentas de sus acciones pasadas (Behn 2001); b) recibir premios o sanciones en su apoyo electoral en razón de sus acciones pasadas (Manin, Przeworsky and Stokes 1999).

Aún más, en numerosas ocasiones la representación se desplaza desde la influencia y control a posteriori sobre el representante a la elección de políticos fiables, predecibles en su conducta, “buenos tipos” (Fearon); esto es: 1) con preferencias similares al votante, 2) honestos y con principios, y 3) preparados técnicamente- a expensas de lo que ocurra con el programa, que queda al albur de las exigencias derivadas de nuevas coyunturas, compromisos y coaliciones (Miller & Stokes 1963, Fenno 1978, Fearon 1999).

¿Quiere esto decir que el mandato representativo sanciona inexorablemente la separación absoluta de representantes y representados? ¿que sólo una lógica radicalmente diferente de identidad entre gobernantes y gobernados puede atajar la alienación de los representados generada por el, por otra parte necesario, mecanismo representativo? ¿Que la teoría republicana debe abandonar la dimensión representativa en razón de sus déficit congénitos, y centrarse en exclusiva en las lógicas de la participación y deliberación políticas?. Sostenemos que esto no es así, pues de la propia dinámica representativa emergen requerimientos de democratización contrarios a su deriva tendencialmente oligárquica. Y que aquí residen, por ende, las razones que impiden enfocar las relaciones entre los ciudadanos y sus representantes según el empobrecedor modelo agente/principal de la teoría económica (neo)liberal, en lugar de hacerlo sobre el modelo jurídico republicano del fideicomitente/fiduciario (Doménech 2004: 2002), que no implica en absoluto un quimérico “mandato imperativo”.

En primer lugar, desde el control retrospectivo del electorado emana algo más que una lógica de castigo/recompensa por acciones pasadas. Pues el representante actúa en el curso de su mandato en respuesta no solo a sus promesas del *pasado*, sino en atención a los electores de la siguiente elección y enmarcado en un escenario de *futuro* configurado por las preferencias de éstos en la nueva situación. Pero esto implica que las preferencias ya no son tan dadas de antemano, completas y estables (y transitivas) como se desprendía del solo mecanismo retrospectivo, y que los electores son educables y/o manipulables por parte del representante, de los partidos, de los medios de comunicación etc. (Arnold 1993, Stimson 1995, Kuklinsky 1995). Esta “representación continua”, a su vez, se traduce en decisivos efectos de comunicación, interacción política e influencia mutua entre representantes y representados. Así, del modelo

individualista agente-principal pasamos a una perspectiva más sistémica, y en consecuencia desde la agregación de preferencias se abre la puerta a la dimensión deliberativa de la representación, a la posibilidad de comunicación libre de coacción (Habermas 1984) y en igualdad de oportunidades de acceso a la influencia política en el debate (Knight & Johnson 1998, Mansbridge 2003). La autonomía del representante y la necesidad de reacción ante escenarios imprevistos reenvían al indispensable debate público y las buenas razones, en definitiva, a la deliberación.

En segundo lugar, los representantes resultan controlables si y sólo 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 (Ferejohn 1999). Lo cual implica que los ciudadanos, siempre según exigencias endógenas a la dimensión representativa que ahora nos ocupa, deberían al menos: 1) poseer información sobre los efectos y beneficios o perjuicios de las políticas públicas, 2) poder atribuir responsabilidades a los representantes 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 hacer valer eficazmente o superar el déficit de los anteriores aspectos.

Sin embargo - y si bien estudios recientes nos permiten saber que los ciudadanos pueden realizar elecciones racionales en condiciones de baja información, acudiendo por ejemplo al criterio de otros suministradores fiables de información - partidos, líderes o prensa, con criterios que se perciben próximos a los suyos (Popkin 1991, Lupia y McCubbins 1998) - sin salirnos por el momento de los propios supuestos representativos, las elecciones dejan mucho que desear como mecanismo efectivo para realizar todas esas tareas que requiere el sistema. Y así el ciudadano se encuentra en grandes dificultades para conseguir tamaños objetivos mediante un único - bien que "resource equalizer" (una persona, un voto) (Shapiro 2003: 59)- 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 y de la manipulación comunicativa, o aun más, de la simetría de información propia del mercado político representativo (Zaller 1992).; 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

arbitrario de bienes privados y semiprivados) (Máiz 2004); 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, desigual acceso a los medios de comunicación) (Ovejero 2002: 168); 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 del partido, lo que su vez se traduce en una escasa implantación, cierre ante nuevas demandas sociales y burocratización; 5) 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 y por tanto precisado de cultivo en la práctica.

Repárese que en ningún momento, sin embargo, hemos aludido a la reiterada problemática de la “crisis de los partidos”, contrapunto presente de una mítica “Edad de Oro” de los Partidos de masas. Si el ideal de unos partidos generadores de identidades fuertes, programas netamente diferenciados y alineamientos electorales estables constituye en buena medida un mito (Bartolini y Mair 2001), es cierto que importantes transformaciones económicas, sociales y políticas han producidos cambios fundamentales en los partidos de nuestro tiempo. Señalemos entre ellas dos, importantes a los efectos que aquí interesan: 1) la gubernamentalización de los partidos (*party in public office*) y su distanciamiento de la sociedad, la hipertrofia de su dimensión de gobierno frente a las de organización, debate y movilización (Katz y Mair 1995); y 2) la pluralización y diversificación de los actores colectivos y en general del paisaje contemporáneo de la intermediación de intereses: grupos, partidos, movimientos sociales, ONGs etc. con desigual presencia institucional en el interior del sistema (Kitschelt 2001).

En suma, los mecanismos de la democracia representativa derivados del nexo elección-representación en un escenario competitivo, en cuanto mandato autónomo, elección de políticos confiables y control a posteriori de los mismos, resultan imprescindibles en cuanto procedimientos de agregación, toma de decisiones y control político y jurídico, 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 de acción colectiva).

El propio Benjamín Constant, teórico del gobierno representativo, supo ver en este debilitamiento de la ciudadanía la raíz del problema de la libertad (negativa) de los modernos, y que "absorbidos en el disfrute de nuestra independencia privada y en la procura de nuestros intereses particulares, renunciemos con demasiada facilidad a nuestro derecho de participación en el poder político" (Constant 1819).

II.- *Democracia Participativa.*

Del mismo modo que históricamente la representación se construyó polémicamente primero como democracia liberal, posteriormente como democracia representativa, no solo 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 - término acuñado por Arnold Kaufmann en la década de los sesenta del siglo pasado (Kaufman 1960) - no provienen de la búsqueda de un correctivo al déficit de institucionalización y ciudadanía de la democracia representativa, sino que constituyen, en principio, 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 1984). 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 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), o por decirlo en términos de Robespierre: "los representantes, que no debieran ser sino los mandatarios del pueblo, se han hecho soberanos, esto es déspotas, pues el despotismo no es sino la usurpación del poder soberano del pueblo" (Máiz 1998).

La democracia participativa comparte con la representativa la asunción de que los ciudadanos tienen preferencias, intereses e identidades previos y prepolíticos. Pero 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 como inmediatez y reflejo, los teóricos de la democracia participativa no presentan correcciones internas, sino punto por punto, un auténtico contra modelo que podemos sintetizar como sigue:

Democracia Representativa	Democracia Participativa
Representación	Identidad
Agregación	Participación
Libertad negativa	Libertad Positiva
Privado	Público
Intereses	Virtudes
Votantes	Ciudadanos
Mandato representativo	Mandato imperativo
Mayorías	Bien Común
Política instrumental	Política autotélica
Neutralidad estatal	Estado intervencionista
Liberalismo	Democracia

Así, en esta perspectiva, la democracia consiste, ante todo, en permitir el acceso directo y el respeto de las preferencias del pueblo en la toma de decisiones, lo cual, 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. De este modo, 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 mismos. La necesidad de tomar una decisión de calidad no puede servir de pretexto para propiciar la dominación de una élite: por eso la democracia participativa se muestra crítica con el discurso del republicanismo elitista basado en la excelencia política del gobierno de “los virtuosos” (Madison) o de la “aristocracia natural” (Harrington). Resulta preciso subrayar, a los efectos que aquí importan, que de ello se siguen dos postulados básicos del autogobierno republicano: 1) solo debe ser obedecida la ley que el

pueblo mismo se otorga; 2) los que obedecen deben ser los mismos que los que mandan. Si, por razones prácticas, es preciso nombrar delegados, estos lo serán en virtud de un *mandato imperativo*, esto es, dotados de instrucciones ex ante, nombrados por períodos muy cortos, en circunscripciones lo más pequeñas posibles y en todo momento revocables por la asamblea de sus electores.

Se postula además, en consecuencia, la llamada 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 un adicional factor republicano, la atención al cultivo, mediante prácticas e instituciones normativamente adecuadas que impulsen una idea sustantiva de vida buena, 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 desde luego, al consumidor), y el liberalismo atento a la división de poderes y los derechos, deviene *republicanismo popular* abocado no ya 1) a la *no dominación*, sino 2) a la necesaria *interferencia legítima* del Estado (Pettit 1999) mediante políticas varias de igualdad de oportunidades. El retrato institucional liberal, en fin, se abandona en pro de un modelo “auténticamente democrático” que, en el ámbito de las instituciones multiplica los canales de acceso y participación, y en el de los actores, postula una ciudadanía activa en sentido fuerte. La política, así, deviene un ámbito decisivo 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, o dicho de otro modo, cuyos fines residen en los medios mismos y sus beneficios (“in process benefits” en el sentido de Hirschmann) en el seno del proceso democrático.

El ideal de una democracia participativa, esto es, una sociedad autogobernada, aporta potentes principios al republicanismo frente a las antevistas limitaciones de democracia representativa: soberanía popular efectiva, igualdad política, igualdad

de oportunidades, igualdad de recursos, control de los elegidos, ciudadanía fuerte. Esta reconfiguración de la democracia además, se argumenta no solo en términos de superioridad normativa, de mayor justicia e igualdad, sino también de superior eficacia práctica, 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, alcanzar decisiones de más calidad que las de la democracia representativa.

Puede observarse, empero, como en esta lógica teórica pura del modelo participativo, se produce por una parte un relativo desentendimiento respecto a la complejidad y sustantividad 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 duro 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, la dimensión educativa en la formación de la ciudadanía, así como del aporte formativo de la movilización y acción políticas, etc. subrayan algo clave; a saber: que la teoría de la democracia no puede prescindir, en aras de la ingeniería institucional de la pregunta por el *¿quién?*, por el perfil político, identificación, cualidades y virtudes de los actores que dotan de vida y sentido a las instituciones.

Este diseño normativo apunta, así, algunas fortalezas innegables frente a los déficit endémicos en el modelo representativo: 1) aporta más información a la decisión, pues privilegia la autoorganización y la presencia e la voz directa de los “interesados”, sin que intermediarios incontrolados y atentos a sus propios intereses o los grupos que financian las campañas deturpen las preferencias populares; 2) postula una ciudadanía capaz de superar la “paradoja de Kaufman” – aquellos mas interesados en participar son precisamente los que menos lo hacen por carencia de recursos morales, intelectuales y materiales- pues la participación genera una ciudadanía más formada e informada, más apoderada, con mayor capacidad de acción en defensa de sus intereses desde la sociedad civil y de participación en el gobierno (Fung 2004); 3) facilita el control de los políticos mediante la elección directa del parlamento, el gobierno, los jueces, mediante el mandato tasado o bien la

posibilidad de revocación, mediante la exigencia de publicidad de todas las discusiones y decisiones, e incluso, en el extremo, a través del establecimiento de la obligación universal de votar; 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 (Warren 2002); 5) amplía el ámbito 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 o, por decirlo en los términos de Rawls, de los “usos públicos de la razón” (Rawls 1996): condiciones de igualdad que faciliten la libertad real para todos, relación igualitaria de género, incluso la interacción sostenible con el medio ambiente con la ampliación de la ciudadanía a las generaciones futuras etc.

En conjunto, resulta innegable la contribución del modelo de la democracia participativa a la crítica de las limitaciones estructurales y a la democratización del Estado parlamentario, complementando el principio de libertad con el de igualdad, desde el sufragio universal al concepto de Estado social, pasando por la incorporación de instituciones como el referéndum o la iniciativa legislativa popular. Son de especial interés las aportaciones del modelo participativo a la renovación del gobierno local. No nos referimos a las fórmulas “participativas” en el gobierno local derivadas de la Nueva gestión Pública y que se basan en la consideración del ciudadano como cliente. Estas técnicas de gestión (oficinas ciudadanas, puntos de información, encuestas de satisfacción etc.) desde luego innovadoras en la implementación de políticas públicas no afectan, sin embargo, a la participación y la reformulación política de la ciudadanía y sus condiciones institucionales en la toma de decisiones. Apuntamos, muy diferentemente, a diversos tipos de mecanismos e instituciones destinadas a recoger el punto de vista de los ciudadanos ora con carácter puramente consultivo, ora con implicación real en la toma de decisiones. En cuanto a los primeros, los “consejos territoriales” quizás sean los mas extendidos, si bien con muy diferente naturaleza: en Francia con una composición mixta de concejales y ciudadanos electos, mientras en Noruega se integran por ciudadanos elegidos en asambleas abiertas a los vecinos, estableciéndose en ambos casos una interlocución permanente con el gobierno municipal (Font 2001). En Inglaterra los paneles ciudadanos se componen de una

muestra representativa de miembros de la comunidad que son consultados regularmente por la administración (Stewart 1995). En algunos casos (Noruega, Reino Unido) estos consejos territoriales han llegado con el tiempo a participar de forma sustantiva en la toma de decisiones (fijación de prioridades, atribución de fondos, control y seguimiento de la implementación de políticas públicas etc.). Otros instrumentos de democracia participativa son, desde luego, los referenda (Budge 1996, Catt 1999) de utilización en el ámbito local y nacional, y efectos vinculantes, poco empleados en Francia o España, pero más a menudo en el ámbito local en Alemania (Holtkamp 2001). La elección directa del alcalde podría asimismo incluirse en este tipo de mecanismos de democracia directa o participativa.

Todas ellas constituyen un riquísimo (y en buena medida desatendido desde la teoría y la ciencia política) abanico de experiencias que han enriquecido notablemente las democracias contemporáneas, especialmente en el ámbito local, superando el modelo minimalista de elección periódica y competitiva de elites (Schumpeter), de elección de “buenos tipos” (Fearon), o de control retrospectivo (Fiorina), permitiendo una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y potenciando una ciudadanía más sólida, en cuanto información, implicación, corresponsabilidad y control, que la de su sólita reducción a mero electorado. Pero como modelo alternativo *global* teórico normativo, en sentido estricto, la democracia directa presenta muy serias deficiencias. Y no tanto a la vista de sus fallidos ensayos históricos, desde la revolución francesa (Comités Revolucionarios) 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 o Suiza. Nos interesan, aquí, sobre todo las deficiencias de principio y estructura teórica; en efecto: 1) se postula una quimérica identidad entre gobernantes y gobernados, llevando a extremos insostenibles la tesis republicana (irrenunciable, por lo demás) del autogobierno, cuyo objetivo es evitar la emancipación de los gobernantes respecto a los gobernados. De hecho, se procede a fusionar la titularidad con el ejercicio del poder político, lo que en realidad facilita o bien el diletantismo político de la mano de la corta duración de los mandatos o la rotación; o bien la aparición de elites ocultas, vanguardias, grupos poderosos de interés, líderes carismáticos o intermediarios privilegiados de la opinión, resultando unas y otros difícilmente controlables. Precisamente uno de los problemas

detectados empíricamente en experiencias históricas o actuales de democracia directa, que desmiente la asunción en exceso optimista respecto a la motivación ciudadana incluso en las mejores condiciones participativas, es la tendencia a la sustitución de los ciudadanos comunes por “ciudadanos participativos especializados” (Santos 2002); 2) la postulación de la soberanía actualizada del pueblo deja huérfanos de fundamento teórico sustantivo, como (lamentables o inevitables) residuos de la democracia liberal, la idea clave de Constitución y con ello de límite y fundamento jurídico, positivo y sistemático, de los poderes del Estado, de la separación de poderes, de la distinción entre poder constituyente y constituidos, del federalismo y la representación territorial compleja, del parlamento como máximo órgano representativo etc.; 3) un problema adicional de la teoría de la democracia participativa, como demuestra con elocuencia la casuística contemporánea de los *prepuestos participativos* (Avritzer 2002, Santos 2002, Wright & Fung 2003) 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 de las experiencias de Rio Grande do Sur o Belo Horizonte constituyen buena prueba de ello - y aquí el déficit normativo institucional generado por la asunción teórica de la identidad entre gobernantes y gobernados muestra su gran debilidad al no proveer de criterios para el escrutinio normativo de estas experiencias institucionales complejas; y finalmente, 4) presupone las preferencias como exógenas y previas al proceso político, como una suerte de bien común o voluntad general rousseauiana aguardando a ser descubierta y expresada, que se debe así únicamente canalizar mediante la mayor transparencia posible, desatendiendo su conflictiva pluralidad, el antagonismo e incompatibilidad de muchas de ellas y, por ende, el papel activo, productivo y no meramente expresivo de la acción política y las instituciones en la generación de intereses e identidades.

No podemos acoger, sin embargo, una crítica tradicional a la democracia participativa: su carácter desigualitario. El argumento postula que cuanto más intensa sea la forma de participación e implicación ciudadanas requeridas por el sistema, tanto más sobrerrepresentados estarán los miembros de la población dotados con más recursos. La participación, de este modo, deviene un mecanismo institucional acentuador de la desigualdad o, dicho de otro modo, la institucionalización de la democracia participativa debería aguardar a la consecución

de amplios niveles previos de igualdad de recursos (Nagel 1987). Estudios empíricos recientes, sin embargo, han rebatido convincentemente esta crítica: 1) por una parte, ni existe más participación en los sectores más dotados de recursos, ni la calidad de la participación misma presenta diferencias sustanciales entre sectores de alta y baja renta.; 2) la participación misma constituye un buen medio de lucha contra la desigualdad, mediante la mejora de políticas y servicios públicos, permitiendo detectar las necesidades locales más apremiantes desde abajo (Fung 2004); 3) por otra parte, los ámbitos de autonomía y la *participación local* necesitan (“accountable autonomy”) una supervisión de órganos representativos superiores (“supportive center”) que garanticen la calidad democrática de las decisiones locales mediante la aportación de recursos para facilitar la participación, asesoramiento, facilitación del contacto entre ciudadanos y expertos etc. (Fung 2004). Por cierto, una vez más, el propio desarrollo de las experiencias de democracia participativa requiere, desde su misma lógica, mecanismos e instituciones representativas que, sin embargo el modelo de democracia directa deja huérfanos de fundamento teórico-normativo.

En cambio, buena muestra de las debilidades estructurales de la democracia participativa como modelo global alternativo lo ofrecen los análisis de la utilización del referéndum o del gobierno electrónico. Respecto al referéndum, Budge y otros han señalado sus principales problemas: déficit de información y altos riesgos de manipulación, contradicción con la representación partidaria, apatía y desmotivación de la ciudadanía etc. (Budge 1996). En muy otra perspectiva que la que guía estas páginas se ha apuntado recientemente, respecto a la experiencia de California, cómo los referenda y las iniciativas populares han arrebatado el poder a los políticos y los partidos para entregárselo, no al pueblo, sino una serie de intermediarios: grupos de presión poderosos, consultoras profesionales, activistas y encuestadores. Se propicia así la aparición de unas nuevas “elites ocultas”, exentas de los mecanismos de accountability a los que están sometidos los partidos y los gobiernos, que devienen en última irresponsables y desde luego ajenas al interés público (Zakaria 2003).

En lo que atañe a la democracia electrónica, la actual 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. Esto, sin embargo, dejaría irresueltos varios problemas

decisivos respecto al procesamiento de las preferencias que aquí interesa: 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, tiene un lado oscuro: la generación de cibercascadas y la fragmentación de públicos no solo reduce drásticamente la exposición a argumentos, intereses, valores y perspectivas diferentes, que ayudan a desarrollar la tolerancia y contrastar las propias preferencias (Sunstein 2001, Fishkin 1999), sino que contribuye a la polarización y a la radicalización de las mismas, a potenciar incluso su encapsulamiento e innegociabilidad.

En definitiva, la pertinencia de un modelo participativo de democracia como alternativa teórica autosuficiente deviene problemático por las muy 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 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, sobre todo, en la posibilidad misma de que los ciudadanos puedan, mediante un entorno institucional propicio, desarrollar, afinar o modificar sus preferencias previas?. Este es, precisamente, el supuesto de partida de la democracia deliberativa.

La democracia deliberativa supone en efecto, la superación de la unilateral lógica de las mayorías y el control a posteriori o a priori de los gobernantes (representación), si bien todavía retiene en alguna medida el momento de intermediación que caracteriza a la lógica participativa-directa. Por eso debe aquilatarse con cierta precisión el concepto mismo de deliberación y sus exigencias de proveer: 1) *públicamente* 2) *razones* que justifiquen 3) las *decisiones* de obligado cumplimiento 4) pero *contestables*, esto es, susceptibles de revisión habida cuenta de la posibilidad de desacuerdo (Gutman & Thompson 2004). Todas ellas, en efecto, son condiciones necesarias, pero no suficientes. Deliberación implica, además, 5) *génesis endógena de los intereses*, renuncia a la idea de una voluntad inmediata del pueblo (tanto para mal: debe ser sustituida, dada su baja calidad, por el mejor juicio de los representantes de la entera nación; cuanto para bien: debe reflejarse con la mayor transparencia y fidelidad, directamente, aboliendo toda distancia entre gobernantes y gobernados). En síntesis la deliberación apunta a la superación de dos asunciones, ora implícitas, ora explícitas, ampliamente compartidas: 1) la tesis de las preferencias como dadas de antemano al proceso político mismo y 2) la tesis de que las preferencias relevantes para la decisión política sean las preferencias expresadas. 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 estándar; a saber: 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 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” (Elster & Hylland 1986, Sunstein 1993) y “fabricación” de las preferencias complejas, esto es, en puridad *intereses* 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.

“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 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 solo 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 empobrecidas, simplificadas, para poder ser procesadas mediante agregación (Goodin 2003). De este modo la democracia deliberativa se enfrenta normativamente tanto al modelo *individualista* utilitarista del liberalismo –cada uno es el mejor juez de sus propios intereses y el objetivo por excelencia de la política es la maximización personal de utilidades–, cuanto al *comunitarista*: no hay preferencias colectivas (de grupo, nación etc.) dadas de antemano que el Estado deba proteger o “reconocer”. Más allá de cualquier evidencia “objetiva”, también los valores compartidos, la cultura, las tradiciones, los principios institucionales comunitarios deben entrar a formar parte del proceso de deliberación política y configurarse, por lo tanto, como un resultado contingente del debate y no como su indiscutido punto de partida (Máiz 2004).

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 (Habermas 1998, Gutmann y Thompson 1996, 2004, Mansbridge 2003) o en su caso del poder judicial o constituyente (Ackerman 1998). De hecho, a los teóricos de la democracia representativa no se les había escapado el hecho de que la representación de intereses implica su “transfiguración”, “conversión”, “traducción” etc. (Gaxie 2003: 139).

El centro de interés aquí, frente a la democracia participativa, se traslada de los actores a las instituciones, a los contextos institucionales que propicien 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. Así, dispositivos como las encuestas de opinión deliberativas (Fishkin 1995), los *minipopulus* (Dahl 1989), o los jurados ciudadanos (Dienel 1994) etc. diseñan instrumentos consultivos deliberantes, asambleas de ciudadanos concebidas como microcosmos representativos de diversos intereses, edades, géneros y perspectivas. En estos experimentos algunos ciudadanos, en número diverso- de 40 a 300 según los casos- se reúnen durante varios días para, informados por expertos, deliberar y pronunciarse, incluso ante las cámaras de TV sobre algún tema para proporcionar criterio a la opinión pública o asesoramiento, en mayor o menor medida vinculante, en la toma de decisiones por parte de los órganos representativos. Experiencias que se han ensayado con notable éxito en Estados Unidos, el Reino Unido o Alemania y las democracias nórdicas.

El modelo originario, empero, no se limita a estos complementos deliberativos de la representación, sino que retiene el ideal alternativo de una *asamblea* decisoria en la que los participantes apelan, directamente, cara a cara y tomando todas las decisión que a todos concierne, 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 (Macedo 1999, Cohen 2002) 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, aún cuando al final exista votación y se promueva una amplia

participación de la ciudadanía, es el esclarecimiento personal y colectivo que precede a la decisión lo que aporta el factor clave de legitimación de un sistema democrático: ni el descubrimiento, ni la expresión, sino la *producción* colectiva del bien común por medio de la discusión pública.

El argumento deliberativo, en síntesis, se instancia 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) ahora bien - a no ser que se confunda la unanimidad como regla de decisión, con la unanimidad como un escenario político en que todos poseen la misma preferencia (Buchanan & Tullock 1962) - la unanimidad ni es posible ni, de serlo, sería eficiente, en razón de sus exorbitantes costos de decisión; 3) como las decisiones políticas, sin embargo, se imponen a todos los ciudadanos; 4) y los ciudadanos deben 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 democrática de las decisiones. En definitiva, la teoría de la democracia deliberativa invierte el postulado central de la democracia representativa: aquí no es el resultado del voto, sino el debate lo que autoriza al decisor (ora estatal, ora en la sociedad civil) a decidir con carácter vinculante (Elster 1998).

Resulta de interés comprobar como en algunas experiencias políticas contemporáneas se ha producido, con el paso del tiempo, una transición progresiva del énfasis en la participación hacia la deliberación o, mejor dicho, hacia la democracia participativa-deliberativa. Es el caso, ya citado por su singular riqueza teórico-práctica, del gobierno local y especialmente 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 de la pluralidad ciudadana y la complejidad institucional. Progresivamente, sin embargo, en aras de aumentar la calidad de la participación y de las decisiones, y superar los conflictos emergentes, el abandono de una noción ingenua de preferencias e intereses populares dados de antemano, transparentes y no contradictorios, llevaría a la creación de 1) complejos ámbitos institucionales multinivel con incorporación de mecanismos representativos; y 2) refuerzo de diseños institucionales catalizadores de la deliberación, encauzamiento

el conflicto y producción tamizada de las preferencias, frente a la inicial (y lineal) euforia participativa (Avritzer 2002, Santos 2002)

En síntesis, la democracia deliberativa, en cuanto modelo normativo aportaría las siguientes virtualidades: 1) proporciona superior información sobre las propias preferencias, las preferencias de los demás y los efectos de las decisiones; 2) modifica las preferencias estrechas y a corto plazo; 3) produce decisiones de mayor calidad, más debatidas, incorporando más puntos de vista; 4) aumenta la posibilidad de alcanzar consenso en torno al bien común; o bien, toda vez que la deliberación puede ahondar las diferencias, encauzar el disenso, practicando una economía moral del desacuerdo que refuerza el valor del respeto mutuo (lo que implica, mas allá de la tolerancia, interacción constructiva); 5) refuerza la equidad al requerir la igualdad real y no discriminación en las 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 maximizador primario de sus preferencias inmediatas.

El desarrollo institucional de la democracia deliberativa, resulta de especial interés desde el punto de vista que aquí no ocupa de una democracia republicana compleja, cuando 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 de democracia participativa. Ello se traduce en una predilección - conjuntamente con los instrumentos enriquecedores de la mera representación, como los ya antevistos de las encuestas deliberativas o los *minipopulus* - por los entornos de mayor proximidad o índole comunitaria en sentido débil (irrenunciablemente pluralista), de democracia local o regional, que permiten 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 de poder hacia instancias locales y regionales según el principio de subsidiariedad (gobierno lo más próximo posible a los ciudadanos), 2) participación activa de la ciudadanía, 3) deliberación como proceso de información, comunicación y discusión pública vinculado a, 4) decisión política vinculante (*empowerment*) tras la deliberación, frente al mero asesoramiento y consulta; e 5) igualdad compleja de los ciudadanos como condición y objetivo fundamental del proceso democrático .

Permanecen, sin embargo, algunas de las dudas y sombras ya apuntadas en torno a la democracia deliberativa como modelo teórico-normativo autosuficiente, estanco, especialmente acerca de : 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 necesidad de la decisión, los costes de transacción, la inevitable dimensión de conflicto, la necesidad de 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 fundamentar normativamente 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 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 de las decisiones estratégicas y organizativas, el cambio de las instituciones y las reglas de juego, así como el repertorio de protesta externo a la deliberación ; 5) si la fijación normativa, en fin, con los ámbitos institucionales de deliberación, no desatiende el decisivo papel de los agentes, la temática de la movilización y la incorporación de 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 virtualidades y dificultades respectivas de los tres “modelos” de democracia antevistos en cuanto alternativas autosuficientes conducen, en nuestra propuesta de democracia republicana, a la necesidad de 1) retener dimensiones imprescindibles de cada uno de ellos, debidamente reformuladas; 2) privilegiar la dimensión deliberativa; y, por último, 3) incorporar a la democracia republicana un cuarto vector que devendrá conjuntamente con el anterior, uno de sus ejes centrales; a saber: *la democracia inclusiva*. La *inclusión* a que aquí nos referimos se caracteriza, por una parte, por retener de modo decisivo el carácter político-endógeno de las preferencias propio de la democracia deliberativa; pero por otra, por renunciar a las pretensiones de identidad y recuperar normativamente la relación indirecta entre

gobernantes y gobernados, característica de la democracia representativa (Vid . figura 1).

La democracia inclusiva se construye, en síntesis, sobre los siguientes principios: 1) ante todo, en torno a la elaboración simultánea y equilibrada de incorporación al proceso democrático, *considerado como constitutivo y no meramente expresivo*, de los *ciudadanos más vulnerables* y sus demandas, tanto en el ámbito de las *instituciones* como en el de los *actores*, atenta a los problemas de los procesos políticos (“¿cómo?”) y las estructuras, (“¿dónde?”), pero asimismo a los sujetos colectivos portadores de capacidades y preferencias que la dotan de contenido y dinámica (“¿Quién?”) (Máiz 2003) ; 2) frente a excesivas pretensiones consensualistas, asume una perspectiva agonística, esto es, atenta a la inevitabilidad de las dimensiones de *conflicto* y contestabilidad, poder y desigualdad en los procesos de representación, participación y la deliberación (Mouffe 2000); 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 solo el ya clásico pluralismo de intereses o ideologías sólo en los tres modelos ya examinados (Parekh 2000).

A partir de los mencionados principios, la democracia inclusiva se concreta, entre otros, en torno a cuatro ejes de reflexión normativa y experimentación democrática empírica, vitales a nuestro entender para una revitalización del republicanismo cívico: 1) la atención a los problemas de la desigualdad material y el 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 cooperación; 3) la gestión del pluralismo cultural y la representación de los grupos minoritarios; 4) la recuperación del poder que nace de la acción colectiva. Veámoslos sucintamente.

En primer término, la democracia inclusiva, pone de relieve una distinción no suficientemente elaborada en algunos análisis de participación deliberativa, como los de la primera fase del *Real Utopias Project* (Cohen y Rogers 1995, Fung y Wright 2003), en concreto: 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 *policies* se trata de conseguir, en un contexto de disparidad de intereses, mayor coordinación, participación y deliberación para alcanzar más altas

cotas implicación ciudadana, así como mas eficacia y eficiencia derivada del conocimiento local, en el más amplio ámbito de la política resultan inesquivables las dimensiones, más disturbadoras y exigentes, de responder a la exclusión causada por la desigualdad y al desapoderamiento, poniendo en primer plano el antagonismo y la redistribución igualitarista de recursos. 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, el gobierno local participativo-deliberativo local de Kerala, la integración participativo-deliberativa de los inmigrantes o la acomodación democrática de la multinacionalidad etc...., residen en que en los segundos está presente, en mayor o menor medida, el conflicto profundo de intereses y de poder, la lucha contra la dominación y la desigualdad social de los sectores más desfavorecidos, el desequilibrio territorial del poder del estado, o la opresión cultural y lingüística. Resulta por ello preciso distinguir los contextos en los que los instrumentos participativo-deliberativos consisten en mera coordinación, cooperación e innovación en la gestión (elaboración e implementación) 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 económica, de enfrentamiento a la dominación, de acomodación multi-identitaria etc. La democracia inclusiva diferencia, así, por un lado, las técnicas de mero asesoramiento, democracia consultiva o sondeos de opinión deliberativos, gestión de calidad o descentralización administrativa; por otro, el autogobierno y la toma de *decisiones vinculantes* mediante participación y deliberación de los implicados (*apoderamiento*), que aún siendo locales o regionales comprometen al poder del Estado. Es más, incluso reclaman su intervención de apoyo mediante políticas de igualdad (redistribución de renta, renta básica, políticas sociales, discriminación positiva de colectivos marginados o desfavorecidos etc.) que afectan a la correlación de fuerzas y las estructuras de dominación tradicionales.

Ello requiere, sin embargo, repensar el poder de manera muy diferente a como se suele hacer en la democracia representativa, pero también en muchas ocasiones en la democracia participativa o deliberativa, atendiendo a la articulación de sus dos irrenunciabiles 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 organizativamente grupos, movimientos o identidades (políticas, contingentes, no esencialistas) que introducen nuevas demandas de acceso y voz en el escenario político. Suele olvidarse, en este orden de cosas, que una de las características de la tradición republicana histórica es su puesta en primer plano de la dimensión organizativa en la movilización política, alumbrando los primeros partidos políticos estables, en formato moderno de imbricación entre organización y programa, de Europa.

La democracia inclusiva, de este modo, no solo se centra en el diseño de nuevos mecanismos y ámbitos institucionales en el Estado, de participación y deliberación multinivel, sino que sitúa en su núcleo el problema de coordinación entre los actores tradicionales (partidos y sindicatos), así como la emergencia de nuevos actores tales como movimientos sociales, asociaciones y organizaciones no gubernamentales etc. Esta dimensión, más allá de la democracia participativa clásica, apunta a una nueva perspectiva de *ecología de agentes* (Heller 2001), una red (trasfronteriza) interdependiente e interconectada de actores colectivos complementarios.

En segundo lugar, la democracia inclusiva se postula como *gobernanza multinivel*, esto es, presta decisiva atención a la articulación de los niveles de toma de decisión, supraestatal, estatal y local. Ante todo, en esta perspectiva se postula la creación de nuevos ámbitos de toma de decisiones en el nivel local y regional y la superación del principio de jerarquía y verticalidad por el de competencia y horizontalidad. Ahora bien, 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 principios de autonomía, participación, deliberación y control (accountability). Resulta de todo punto necesario recuperar aquí una tradición interna del

republicanismo, sin la cual la aportación política de éste permanece histórica y teóricamente demediada, sino amputada, unilateralmente interpretada desde el centralismo jacobino; a saber: el *federalismo*. Porque la tradición republicano-federal - desde *The federalist Papers* hasta el Movimiento federal europeo de Altiero Spinelli y otros, pasando por el Pi i Margall de *Las Nacionalidades* - aporta una visión de la democracia compleja, articuladora de autogobierno y gobierno compartido. En efecto, la teoría democrático federal, a diferencia de la consociativa, postula a partir de una inédita pluralización del poder constituyente y los poderes constituidos: 1) en primer lugar, un gobierno multinivel local (municipalista), regional (estados federados), estatal (federación) y supraestatal (Federación europea), de la mano del principio de subsidiariedad; y 2) en segundo lugar, la democratización participativo-deliberativa de todos los ámbitos de la toma de decisiones, donde el nivel federativo del gobierno compartido sirve precisamente para garantizar el control de la calidad democrática del nivel local y la solidaridad interterritorial, mediante mecanismos fiscales de redistribución, entre los diversos estados, y 3) la cohesión, mediante implicación y deliberación conjuntas, del proyecto común de convivencia en un mismo Estado. En sus formulaciones recientes, además, esta tradición ha procedido a una redefinición de los modelos clásicos tanto de gobierno local, esto es, a la superación de un horizonte de mera gestión innovadora al auténtico gobierno (nuevo municipalismo), cuanto del gobierno federal clásico de Estados uninacionales. Y ello, especialmente, articulando las dimensiones de autogobierno y cogobierno, con su apertura al reconocimiento deliberativo de derechos colectivos para miembros de determinados grupos (multiculturalismo democrático) o de acomodación, asimismo no exenta de las exigencias de la deliberación, de la multinacionalidad frente al modelo clásico del Estado-nación republicano centralista (federalismo multinacional) (Caminal 2002, Requejo 2005, Máiz 2000, 2005).

De ahí la convergencia última con el antevisto modelo de la “accountable autonomy” (Fung 2004): la devolución a ámbitos locales y regionales de decisión requiere una implicación del Estado, mediante políticas destinadas a superar la incapacidad cívica, la desigualdad de oportunidades 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 articulando los niveles locales, regionales y estatales, generando así, por una parte, autogobierno en aquellos ámbitos territoriales, por otra, gobierno compartido e implicación en la génesis solidaria de la voluntad política estatal del proyecto común. 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 republicana 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 antítesis, sino más bien una corrección y profundización de la democracia constitucional parlamentaria y sus irrenunciables mecanismos de participación y control (control de constitucionalidad de las leyes, sufragio universal, federalismo, ciudadanía fuerte etc. etc.). Sino porque, rompiendo con la metafísica (y la política) de la presencia y la identidad, incluidas sus variantes posmodernas (Philips 1995), 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 representativas controlables y la pluralización de los modos y ámbitos de participación y deliberación (Young 2000, Laycock 2004). 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 en algunos casos ni con mecanismos clásicos de participación/deliberación universalistas, como 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 matizadamente mecanismos varios de representación (Kymlicka 1995, Levy 2000) de las minorías o sectores desaventajados: grupos étnicos y lingüísticos, inmigrantes, nacionalidades, mujeres. Sin embargo, esta representación no puede incurrir en la hipertrofia de la representación descriptiva, esto es cuando la procura del reflejo especular de los diferentes grupos se postula de modo generalizado y mediante la asunción de intereses e identidades dados de antemano, lo que bloquea, por principio, la deliberación política (Caamaño 2004). Tampoco debe darse abrigo a los varios tipos de representación semiótica, que otorga el poder de interlocución a portavoces (líderes religiosos o vecinales, partidos nacionalistas etc.), que mediante mecanismos metonímicos, hablan en nombre de sus comunidades consideradas como todos homogéneos y cristalizados de una vez para siempre. Toda representación de grupos, de base territorial o no, debe abrirse a su vez a mecanismos deliberativos y participativos en el interior de las comunidades y grupos mismos, permitiendo así la discusión, la renegociación y la configuración democrática (contingente) y plural-participativa (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 republicano; 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 o tolerancia “liberal” de nacionalismos antipluralistas y etnicistas, que alumbran en sus territorios estados etnocráticos o nacionalizadores antipluralistas; el multiculturalismo aislacionista (al que, en rigor, habría que calificar de multicomunitarismo), que encapsula acriticamente 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 deliberativo*, esto es: no

comunitarista, que facilita la implicación activa de las minorías y grupos en la esfera pública, el respeto mutuo y la reciprocidad, y fomenta el pluralismo y evolución interna en libertad de las mismas, impidiendo el asentamiento de 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, discriminación positiva etc. En definitiva la democracia inclusiva se centra en la procura de acomodación activa y abierta de grupos frente a las perspectivas estáticas, especulares y no deliberativas de las “políticas del reconocimiento” (Máiz 2003). Esto es, la democracia republicana inclusiva aspira, desde su nueva modestia, frente a cualquier pretensión de erigirse en modelo universal, 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 un valor clásico del republicanismo: el *activismo político*. Ya comentamos como en la democracia representativa, por un lado el ciudadano es reducido a elector, por otra 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 demanda, por una parte, frente a una perspectiva en exceso sistémica que tiende a considerarlos 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, 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 exterioridad a los canales y 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 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, consenso y otros, privilegian la argumentación racionalista y refuerzan el discurso hegemónico, reproduciendo la marginación de los grupos minoritarios y sus demandas (Young 2003). 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 irrenunciables de la no violencia y el respeto básico, así como ajena a la discusión descomprometida y generadora, por el contrario, de compromiso y corresponsabilidad (Flores, Spinoza y Dreyfus 1997) resulta necesaria. Y 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.

La *democracia republicana* se presenta así, por una parte, como democracia más *compleja* que los cuatro modelos canónicos (representativo, participativo, deliberativo y multicultural), renunciando desde un inicio a estructurarse de modo unilateral en torno a un único principio fundamentador; y por otra, más modesta que ellos en sus pretensiones teórico-prácticas para, desechando de entrada configurarse como un *modelo* completo 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 principios de las cuatro dimensiones, no se trata como ha podido comprobarse de un *mixtum compositum*, de una implausible síntesis pacífica obtenida mediante superposición de los cuatro ejes mencionados. Por una parte, todos ellos se han visto en mayor o menor medida reformulados: la representación, de la mano del poder constituyente y los desarrollos deliberativos; la participación, al hilo de la inevitabilidad de las instancias representativas y los ámbitos de deliberación; la deliberación, mediante la necesaria atención a los aspectos inclusivos y representativos; la inclusión, en fin, abandonando la esencialismo comunitarista del inicial multiculturalismo y atendiendo a los factores claves del apoderamiento, la participación y la igualdad. Por otra la común base de partida de la democracia republicana viene proporcionada por los principios políticos (y politizadores) de deliberación e inclusión (en cuanto deudores ambos de

la producción política de las preferencias), si bien complementada por instituciones participativas desprovistas de las pretensiones de identidad gobernantes/gobernados, y de ahí, por una nueva perspectiva multinivel de la representación política, según los contextos y procesos de decisión específicos de que se trate.

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 republicana inclusiva* que, articulando representación, participación y deliberación, sea capaz de abrirse e implicar asimismo en la contingencia, en la suspensión de los referentes de certeza que la democracia implica, en la reciprocidad y el mutuo respeto, a la nueva ecología de actores, perspectivas y formas de movilización emergentes.

El autor desea expresar su agradecimiento, por las valiosas críticas y sugerencias a versiones iniciales de este artículo a Maria Jesús Funes, Jorge Benedicto, Ludolfo Paramio y Felix Ovejero.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, B. *We The people: Foundations* New Haven : Yale U. Press
- Aldrich, J. (1995) *Why Parties?* Chicago: Chicago U. Press
- Arnold, D. (1990) *The Logic of Congressional Action* New Haven: Yale U. Press
- Avritzer, L. (2002) *Democracy and the Public Space in latin America* Princeton: Princeton U. Press
- Barber, B. (1984) *Strong Democracy* Berkeley: California U. Press
- Bartolini, S. y Mair, P. (2001) « Challenging to contemporary political parties » en Diamond, L. y Gunther, R. (eds.) *Political Parties and Democracy* Baltimore: John Hopkins U. Press
- Behn R. (2001) *Rethinking Democratic Accountability* Washington: Brooking Institution
- Blanco, I. y Gomá, R. (2002) *Gobiernos Locales y redes participativas* Barcelona: Ariel
- Bobbio, N. (1987) *The Future of Democracy* Minneapolis: Minnesota U. Press
- Böckenförde, E. W. (1982) “Demokratie und Reeepräsentation. Zur kritik der heutigen Demokratiediskussion” en Müller, G et alia *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel* BGW: Basel
- Budge, I. (1996) *The Challenge of Direct Democracy* Cambridge: Polity Press
- Caamaño, F. (2004) “Representación o participación de las minorías: sobre la determinación de algunos espacios constitucionales útiles a las políticas del reconocimiento” *Fundamentos* 3, 353-378
- Caminal, M. (2002) *El federalismo pluralista* Barcelona: Paidós
- Cohen, J. (2002) “Deliberation and democractic legitimacy” en Estlund cit.
- Cohen, J. y Rogers, D (1995) *Associative Democracy* London: Verso
- Constant, B. (1819) *De la Liberté des Anciennes comparée a celle des Modernes*
- Dahl, R. (1989) *Democracy and its critics* New Haven: Yale U. Press
- Doménech, A. (2004) *El Eclipse de la Fraternidad* Crítica: Barcelona
- Dowding, K. & King, D. (1995) *Preferences, institutions, and rational choice* Oxford: Clarendon Press
- Dryzeck, J. (2000) *Deliberative Democracy and Beyond* Oxford: Oxford U. Press
- Duso, G. (1988) *La rapresentanza: un problema di filosofia politica* Bologna: F. Angeli
- Elster, J. (1979) *Ulysses and the Sirens* Cambridge: CUP
- Elster, J. (1986) “The Market and the Forum: three varieties of political theory” en Elster, J. & Hylland, D. *Foundations of Social Choice Theory* Cambridge: CUP
- Elster, J. (1998) *Deliberative Democracy* Cambridge: CUP
- Elster, J. (2002) “Preference formation in transnational Justice” Paper Russell Sage Foundation
- Elster, J. y Hylland, A. (1986) *Foundations of Social Choice Theory* Cambridge: CUP
- Estlund, D. (2002) *Democracy* Oxford: Blackwell

- Fearon, J. (1999) "Electoral Accountability and the Control of Politicians" en Przeworsky, A. Stokes, S. & Manin, B. *Democracy, Accountability, and Representation* Cambridge: CUP
- Fenno, R. (1978) *Home Style: House Members in their Districts* Boston: Little Brown
- Ferejohn, J. (1999) "Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability" en Przeworsky, Manin, Stokes *Democracy, Accountability and Representation* cit.
- J. Fishkin (1995) *The voice of the People* New Haven: Yale U. Press
- J. Fishkin (1999) "Bringing deliberation to the Democratic Dialogue" en McCombs y Reynolds *The Poll with Human Face*
- Flores, F. Spinosa, Ch. Dreyfus, H. (1997) *Disclosing New Worlds* Cambridge (Mass) : MIT Press
- Font, J. (2001) (comp.) *Ciudadanos y decisiones públicas* Barcelona : Ariel
- Fung, A. (2004) *Empowered participation: Reinventing Urban Democracy* Princeton U. Press
- Gaxie, D. (2003) *La démocratie représentative* Paris: Montchrestien
- Goodin, R. (2003) *Reflective Democracy* Oxford: Oxford U. Press
- Gutmann, A. y Thompson, D. (1996) *Democracy and Disagreement* Cambridge (Mass.): Harvard U. Press
- Gutmann, A. & Thompson, D. (2004) *Why Deliberative Democracy?* Princeton U. Press
- Habermas, J. (1998) *Facticidad y Validez* Madrid: Trotta
- Habermas, J. (2001) "Constitutional Democracy: A Paradoxical Union of Contradictory Principles?" *Political Theory* Vol. 29, 6 766-781.
- Séller, P. (2001) Moving The State: the politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre" *Politics and Society* 29(1) 131-163
- Holtkamp, L (2001) *Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden* HB Stiftung
- Katz, R. y P. Mair (1995) "Changing Models of Party Organization and Party Democracy" en *Party Politics* 1: 5-28
- Kaufman, A. (1960) "Human nature and Participatory Democracy" en C. Friedrich *Responsibility* New York: Atherton
- Kelsen, H. (1929) (1934) *Esencia y valor de la democracia* Barcelona: Labor
- Kitschelt, H. (2001) "Landscapes of Political Interest Intermediation: Social Movements, Interests Groups and Parties in the early XXI th Century" en R. Máiz (comp.) *Construcción de Europa, democracia y globalización* Santiago de Compostela: USC
- Knight, J. & Johnson, J. (1994) "Agregation and Deliberation" *Political Theory* 22 277-296
- Kuklinsky, J & Segura, G. (1995) "Endogeneity, Exogeneity, Time and Space in Political Representation" in J. Bohman and W. Rehg *Deliberative Democracy* Cambridge: CUP
- Kriele, M. (1975) *Einführung in die Staatslehre* Hamburg: Rowohlt
- Kymlicka, W. (1995) *Multicultural Citizenship* Oxford: Oxford U. Press
- Laycock, D. (2004) *Representation and Democratic Theory* Toronto: UBC
- Leibholz, G. (1966) *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20 Jahrhundert* Berlin: Duncker und Humblot
- Levy, J. (2000) *The Multiculturalism of Fear* Oxford: Oxford U. Press
- Macedo, S. (1999) *Deliberative Politics* Oxford: Oxford U. Press
- Máiz, R. (1996) "On Deliberation: Rethinking Democracy as Politics Itself" en E. Gellner (ed.) *Liberalism in Modern Times* Central European University Press: London

- Máiz, R. (1998) “Los dos cuerpos del soberano. El problema de la soberanía nacional y la soberanía popular en la Revolución francesa” *Fundamentos* 1: 167-201
- Máiz, R. (1999) “Democracy, Federalism , and nationalism in Multinational States” en *Nationalism and Ethnic Politics* 3, 35-61
- Máiz, R. (2003) “Poder, legitimidad y dominación” en A. Arteta, E. García Guitian y R. Máiz *Teoría Política* Madrid: Alianza
- Máiz, R. (2005) “Nation and Deliberation” en R. Máiz y F. Requejo (eds.) *Democracy, Nationalism , and Multiculturalism* London: Routledge
- Máiz, R. (2005) *Nación y Constitución: E.J. Sieyes y la Revolución Francesa* Madrid: Tecnos
- Lupia, A. y M. McCubbins (1998) *The Democractic Dilemma* Cambridge: CUP
- Manin, B. (1998) *Los principios del Gobierno Representativo* Madrid: Alianza
- Mansbridge, J. (2003) “Rethinking Representation” *American Political Science Review* 97,4 515-528
- Miller, W. and Stokes D. “Constituency Influence in Congress” (1963) *American Political Science Review* 5, 45-46
- Mouffe, Ch. (2002) *The Democratic Paradox* London: Verso
- Ovejero, F. (2002) *La Libertad inhóspita* Barcelona: Paidós
- Ovejero, F. Gargarrella, R. Martí, J.L (2004) *Nuevas Ideas Republicanas* Paidós: Barcelona.
- Parekh, B. (2000) *Rethinking Multiculturalism* London: MacMillan
- Pettit, Ph. (1998) “Republican Theory and Political Trust” En V. Braitwaite & M. Levi (eds.) *Trust and Governance* New York: R. Sage
- Pettit, Ph. (1999) *Republicanism* Barcelona: Paidós
- Phillips, A. (1995) *The Politics of Presence* Oxford: Clarendon
- Popkin, S (1991) *The Reasoning Voter* Chicago: Chicago U. Press
- Rawls, J. (1996) *Liberalismo Político* Barcelona: Crítica
- Requejo, F. (2005) *Multinational federalism and value pluralism* London: Routledge
- Schmitt, C. (1923) *Die geistegeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* Berlin : Dunker und Humblot
- Stewart, J. (1995) *Innovation in Democratic Practice* Birmingham: Birmingham U. Press
- Santos, Boaventura de Sousa (2002) *Democratizar a Democracia. Os Caminhos da Democracia Participativa* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira
- Shapiro, I. (2003) *The state of democratic theory* Princeton: Princeton U. Press
- Schumpeter, J. (1942) *Capitalism, Socialism, and Democracy* New York: Harper
- Sieyes, E.J. (1789) *Vues sur les mohines d’exécution dont pourront disposer les représentants de la France* Paris
- Sieyes, E.J. (1990) *Escritos y Discursos de la Revolución* Madrid: CEC
- Stimson, J. et alia (1995) “Dynamic Representation” *American Political Science Review* 89: 543-565
- Sunstein,C. (1988) “Beyond the Republican Revival” *The Yale Law Journal* 97, 1539-1590
- Sunstein, C. (1993) “Democracy and Shifting Preferences” en D. Copp, J. Hampton, J. Roemer (eds.) *The Idea of Democracy* Cambridge: CUP
- Sunstein, C. (2001) *Republic.com* Princeton: Princeton U. Press
- Villacañas, J.L. (1999) *Res Publica. Los Fundamentos normativos de la política* Madrid: Akal
- Villacañas, J.L. (2002) “*Societas civilis sive res publica: una aproximación normativa*” *Res Publica*, 9-10, 9-29

- Warren, M. (2002) "What can democratic participation mean today?" *Political Theory* 30:5 677-701
- Wright, E.O. , Fung, A. (2003) *Deepening Democracy* London: Verso
- Young, I. M. (2000) *Inclusion and Democracy* Oxford: Oxford U. Press
- Zakaria, F. (2003) *El Futuro de la libertad* Madrid: Taurus
- Zaller, J. (1992) *The Nature and Origins of Mass Opinions* Cambridge: CUP

DELIBERACIÓN E INCLUSIÓN EN LA DEMOCRACIA REPUBLICANA

Ramón Máiz
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Facultad de Ciencias Políticas
Universidad de Santiago de Compostela
15782 Santiago de Compostela
cpiolla@usc.es