

**DE LA DEMOCRACIA DE COMPARSAS
A LA DEMOCRACIA DE PROTAGONISTAS**
Limitaciones de la democracia deliberativa

Gianfranco Pasquino
Universidad de Bolonia

RESUMEN

Este artículo plantea una discusión crítica a la democracia deliberativa puesto que los teóricos de esa democracia no han resuelto aún el problema de la decisión política. Se analizan las oportunidades de participación de los ciudadanos en las democracias actuales, teniendo en cuenta las diferentes limitaciones que presentan tanto la democracia deliberativa como la democracia representativa. Para realizar este debate se parte de un breve análisis de las oportunidades en los procesos de deliberación y de decisión que ofrecen las diversas concepciones de la democracia formuladas en el siglo XX, en particular las concepciones de Schumpeter y de Kelsen. A modo de conclusión, se plantea la necesidad de seguir discutiendo y profundizando en las mejoras y limitaciones de la democracia deliberativa.

ABSTRACT

This article offers a critical discussion of deliberative democracy claiming that the theorists of this kind of democracy have not yet solved the problem of the political decision. The opportunities for citizens' participation are analyzed in the current democracies, keeping in mind the different limitations that exist in the deliberative democracies as much as in the representative democracies. The author elaborates a brief analysis of the dynamics of the processes of deliberation and of decision that are offered in the different conceptions of democracy formulated in the XX century, in particular in the conceptions by Schumpeter and by Kelsen. Finally, the author emphasizes the necessity to continue discussing and articulating the advantages and the limitations of all types of deliberative democracy.

Key words: deliberative democracy, representative democracy, participation, decision.

Introducción

La democracia ha ganado en lo sustancial la guerra contra sus enemigos externos del siglo XX: los autoritarismos y los comunismos. Sin embargo, como es sabido, queda todavía otro aguerrido enemigo: el fundamentalismo. Básicamente el islámico, aunque no sólo. Se trata de un enemigo acérrimo ya que no sólo niega la legitimidad de la democracia como régimen

político, basado en la atribución del poder político a quien obtiene más votos en elecciones libres y competitivas, sino que niega la posibilidad –la deseabilidad– de la separación de religión y política, que se halla en la base de los regímenes democráticos. Si algún régimen político tiene realmente como parte esencial la figura del comparsa, a la que se refiere el título de este capítulo, tales son, por voluntad y por definición, todos los regímenes más o menos fundamentalistas, incluidos aquellos cuyo fundamentalismo es de tipo político. Son *fundamentalistas políticos* todos aquellos regímenes que ahogan en proclamas de que *todo es política*, que la política está en *el puesto de mando*, que *el pueblo tiene el poder* arrogándose el derecho de interpretar la voluntad del pueblo, ahogan, digo, toda posibilidad para otras esferas de la vida, para otros modos vitales de existir autónomamente y de gratificar a hombres y mujeres fuera, antes y después de la política.

Vencidos los enemigos externos, con la consiguiente gran expansión del territorio, número y población de los regímenes políticos democráticos, que no llega a ser completa debido a la China comunista, la democracia como idea y como práctica se halla ante la necesidad de hacer frente a algunos enemigos internos terribles que pueden reducirla, redimensionarla, vaciarla, convertirla en un caparazón manejable por unos pocos potentados. Naturalmente este riesgo ha existido siempre, pero cuando las democracias pudieron compararse con los autoritarismos militares y civiles y con los regímenes comunistas, la atención se centraba en la diferencia sustancial y no tanto en las diferencias cualitativas. Frente a cualquiera de los regímenes autoritarios o comunistas, cualquier régimen democrático parecía siempre mejor, cualquiera que fuese el criterio de comparación elegido: leyes o recursos. Bastaba que respetase algunas condiciones mínimas, en especial las electorales: elecciones libres, competitivas, incisivas, en las cuales todos pudieran votar, en las cuales tomaran parte varios candidatos y varios partidos como competidores, y tras las cuales los vencedores pudieran gobernar de verdad, para que dicho régimen político debiera considerarse democrático. Los debates sobre la calidad y sobre el rendimiento de los regímenes democráticos quedaban en un segundo plano. No obstante, sería un error sostener que tales debates estaban muy en segundo plano, puesto que desde las primeras grandes teorizaciones sobre la democracia han ocupado un lugar relevante.

Las teorías indispensables

Desde hace algún tiempo está de moda, y no sólo entre quienes tienen conocimiento de ella, criticar a la teoría competitiva de la democracia, formulada por Schumpeter (1943). Se le critica centrar su atención casi exclu-

sivamente en la existencia de equipos de potenciales gobernantes que piden el voto a los ciudadanos para llevar a la práctica sus políticas. Tal teoría restringiría las expectativas y las potencialidades de la democracia que deberían servir para hacer mejores a los hombres y, supongo, a las mujeres también. En lugar de eso, Schumpeter relega, según sus críticos, a los ciudadanos al mero papel de electores y no se preocupa ni de construir otras formas y modalidades de participación política ni de indicar cómo educar a la ciudadanía.

Las críticas a Schumpeter siempre han parecido reduccionistas o incluso radicalmente mal planteadas y peor orientadas. En efecto, los críticos parecen no entender que una teoría fundada sobre el razonable postulado de que la mayor parte del tiempo casi todos los gobernantes buscan la reelección, necesariamente implica que los gobernantes estén al tanto de las preferencias de los gobernados y que, al mismo tiempo, les informen de lo que hacen y por qué, y sobre lo que no hacen, y por qué. Ya existe, pues, en embrión, en la teoría competitiva de la democracia de Schumpeter el elemento crucial de la comunicación política, de la formación/información de la opinión pública, del circuito de responsabilización que une a gobernantes y gobernados y que prevé cambios de preferencias y de políticas públicas.

La teoría representativa de la democracia multipartidista, parlamentaria y, en última instancia, asociativa, de H. Kelsen (1923), en cambio, ha escapado a las críticas de los contemporáneos, probablemente por dos razones: en primer lugar porque pocos de ellos han leído a Kelsen; en segundo lugar, porque si se enfrentasen con Kelsen se darían cuenta de que muchas de sus ideas reproducen, con escasísima originalidad, lo que Kelsen escribía hace ya setenta años, muy especialmente en lo que respecta a las relaciones entre mayoría y oposición y respecto a la importancia de los debates parlamentarios. Precisamente debido a que Kelsen cree en la importancia de la discusión y en el contraste de las opiniones, su teoría de la democracia se halla centrada, por un lado, en una pluralidad de prácticas que tienen formas diferentes de ver las preferencias socioeconómicas y, por otro, en un parlamento, lugar en el que los partidos suman sus preferencias en la formación de gobiernos o de oposiciones, y en el cual el gobierno puede aprender de las críticas y de las propuestas de la oposición.

En cuanto a la teoría participativa de la democracia, es decir, a la afirmación de que una *verdadera* democracia necesita de la participación a todos los niveles y en todas las estructuras (familia, escuela, fábrica, burocracia, fuerzas armadas), las dificultades son muchas. Dificultades que no se deben sólo a que esta teoría no es atribuible a ningún autor específico, sino especialmente a que no se configura como una verdadera teoría.

Son más bien indicios, anotaciones a escala reducida (por lo general relativos a la participación en las fábricas y algún que otro ejemplo de cogestión y de autogobierno), sugerencias y expresiones de deseo que a veces olvidan del todo que el primer y, muchas veces, único acto de participación política para la gran mayoría de los ciudadanos es el voto. Es poco realista pensar que la mayoría de los ciudadanos tiene siempre tiempo, conocimientos, voluntad y energía para tomar parte en las decisiones políticas (esta expresión necesitaría cuidadosas explicaciones). Además, mientras no se pruebe lo contrario, tampoco es realista creer que la gran mayoría de los ciudadanos decidiría, en cualquier situación, invertir su tiempo, recursos, y energías en política, toda vez que dispone de otras opciones alternativas.

No es sorprendente que quienes defienden una teoría participativa de la democracia sostengan que es la estructura de los regímenes democráticos contemporáneos lo que hace muy difícil, si no imposible, la participación política de la mayoría. Eso sin tener en cuenta, añaden, que el hecho de que prevalezca la teoría competitiva schumpeteriana desanima culturalmente a participar en política; más aún, desanima incluso –como parecerían sugerir los datos– a participar incluso en las elecciones. Al menos por 1968, estaba bajo acusación no sólo Schumpeter (que no era una de las lecturas preferidas de entonces de los movimientos y de sus participantes), sino también el capitalismo.

La participación política se vería dificultada por el capitalismo que aliena a los trabajadores no solo respecto de sus productos, sino también de la política que, creando hombres (¿y mujeres) *unidimensionales* (es una pena que ya no se lea el clásico texto de tanto éxito de ese planteamiento –*El hombre unidimensional. La ideología de la sociedad industrial avanzada* de Marcuse) vacía a la propia democracia o, como sostenían los discípulos alemanes de Marcuse, convierte a la democracia en autoritaria. Sin querer de ningún modo correr un velo sobre las diversas tesis, por más que autorizadas, acerca de la incompatibilidad entre capitalismo y democracia, hoy el problema sería más bien explicar por qué los regímenes democráticos (aunque sean diferentes unos de otros, sin embargo son reducibles a variedades del capitalismo) no logran instaurarse en sistemas políticos en los que no exista una u otra forma de capitalismo. No obstante, no se puede negar *a priori* y sin más la posibilidad de que, por hipótesis, la democracia participativa pudiese florecer de forma particular, o exclusivamente, si se la asocia a sistemas económicos no capitalistas, hoy por hoy desconocidos (los de comunismo de Estado se han derrumbado, entre otras cosas, debido a que todos habían dado un pésima muestra de lo que eran).

Las tres teorías aquí brevemente presentadas (me permito remitir a mi ensayo *Ideas de democracia en el siglo XX, en la herencia del Novecento*), siguen estando todavía de actualidad, y es bueno que así sea. Cada una de ellas explica algunos elementos y dirige la atención hacia algunos aspectos importantes de los regímenes democráticos; ninguna aparece hoy del todo satisfactoria por más que Schumpeter y Kelsen merezcan mayor consideración. En nuestra insatisfacción juegan un papel significativo algunos elementos externos importantes que han cambiado; pero quizá también nosotros hemos cambiado y nos hemos vuelto mas más exigentes tanto con las teorías como con la práctica de las democracias.

Hacia la democracia deliberativa

Los dos elementos externos más importantes que han cambiado en el último decenio son, por un lado, el grado de exposición internacional de los sistemas político-económicos, fenómeno que definimos como globalización. Por otro lado la difusión capilar, por más que diferenciada en cuanto a la cantidad y en cuanto al impacto, de las tecnologías de la información. Exagerando un poco podríamos decir que el mundo se ha convertido en una aldea global en la que es posible comunicar en tiempo real, invirtiendo y des-invirtiendo; desde el punto de vista político tenemos un *ágora* telemática, algo parecido a una plaza ateniense de hace más de 2.000 años o bien un Ayuntamiento en un consejo municipal de Nueva Inglaterra, donde todos los ciudadanos pueden intervenir, participar, quizás decidir. En una palabra, quizás no todos, pero según los nuevos teóricos de la democracia discursiva o deliberativa actualmente al menos existen más oportunidades de participación.

Por primera vez sería posible, también desde el punto de vista técnico, dar el significativo paso de una democracia de comparsas a otra de protagonistas o actores o, según la terminología que yo personalmente preferiría, de una democracia de electores a una democracia de participantes. Por fin, aunque limitadas a unas cuantas democracias occidentales, básicamente europeas, hoy más que nunca existen los recursos necesarios para la construcción de una democracia deliberativa. En efecto, nunca en la historia han tenido tantos hombres y tantas mujeres un tan elevado nivel de estudios y han gozado de tanto tiempo libre. Las bases materiales de la democracia deliberativa son, por tanto, ya conspicuas. Se diría que la motivación de los ciudadanos a participar en la toma de decisiones se debe a su deseo de contraponer la democracia a la globalización, que parece ir tragándose poco a poco, pero de forma irreversible, la soberanía estatal, a vaciar las opciones

políticas/democráticas tomadas a nivel nacional, a dar a pocos grandes señores de las Bolsas el poder de decidir. Los instrumentos para salir al paso a estos inconvenientes los tiene ya listos y lo pone a disposición la telemática.

Las tres teorías clásicas de la democracia -competitiva, representativa, participativa- se preocupan por el reconocimiento de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos. Entre estos derechos ocupan un puesto especial e irrenunciable los relativos a la libertad de expresión, de imprenta y de comunicación así como los relativos a la libertad de organización. Más recientemente John Rawls (1980) ha atribuido en su teoría de la justicia un papel esencial del intercambio de opiniones, de ideas, de preferencias, *bajo el velo del desconocimiento*, es decir, sin saber de antemano qué preferencias van a prevalecer. Por fin, por lo que respecta a los antecedentes, Jürgen Habermas (1984) construyó toda su teoría de la acción comunicativa precisamente en torno a la discusión, al intercambio de informaciones, a la formación de una opinión pública.

No obstante, las novedades de la democracia deliberativa no son tan grandes como sus promotores quieren hacer creer –véase como ejemplo el texto de Elster (1998), que es realmente interesante aunque no completamente satisfactorio). En efecto, ya en el marco de la democracia de Schumpeter los equipos que competían entre sí se comunicaban con su electorado de forma significativa y tantas veces como fuera necesario. Daban a conocer sus programas, la personalidad y la competencia de sus candidatos, e informaban especialmente de sus logros cuando volvían a ponerse delante del electorado para obtener otro mandato. En aquel contexto necesariamente también los opositores se comunicaban con el electorado, formulando y difundiendo sus críticas, sus contrapropuestas, sus promesas para obtener de los electores –los mejor informados, los más insatisfechos, los más volubles, los estratégicamente decisivos– el mandato de gobernar.

Eso de que no sabemos qué es lo que hacían los electorados de Schumpeter es sólo una ficción. Y es un error afirmar que tenían un papel exclusivamente pasivo, de comparsas, puesto que cambiando opiniones y voto han producido, en la historia de las democracias occidentales, giros políticos, periódicos e importantes alternancias en el gobierno. En efecto, sea en la democracia schumpeteriana sea en la democracia kelseniana y más aún en la participativa, los electorados ejercían intensamente la comunicación: en el ámbito de las diferentes organizaciones políticas y cuasi políticas existentes, dentro de los sindicatos, dentro de los partidos y más allá de ellos. Sería necesario aceptar las críticas de Roberto Michels relativas a la carencia o bien a la imposibilidad de democracia en los partidos, *la ley férrea de*

la oligarquía, si queremos sostener que los escritos, los simpatizantes, los electores de las democracias occidentales sean hoy y hayan sido solo *comparsas*. Sabemos que aquellas críticas, si bien eran importantes y acertadas, no son válidas para cualquier tiempo y lugar; sin embargo siguen emitiendo sonoros timbres de alarma.

Por lo que respecta a la democracia parlamentaria y representativa kelseniana, precisamente porque siempre es potencialmente y, con frecuencia, efectivamente asociativa, la comunicación y la discusión eran en ella prácticas constantes. Es incesante el flujo de información entre los dirigentes del partido, entre los parlamentarios, entre quienes ocupan los cargos institucionales y, naturalmente, entre todos ellos y el electorado en general. Es verdad que ciertos partidos e incluso algunos sistemas de partidos pueden haber degenerado, pero algunos, por el contrario, han ejercido de forma extraordinaria el papel de *pedagogos*. Es verdad que algunos parlamentos más que otros se han vuelto autorreferentes, pero otros, colocados en el centro de su sistema político, han sido eficaces agentes de comunicación política, como subrayó hace ya cien años W. Bagehot (1996). No se debe a la casualidad que la definición misma de *parlamento* indique un lugar donde se habla; como tampoco es una casualidad que cada vez que es derribado un régimen democrático (por débil, deplorable, degenerado que sea) por civiles o militares, autoritarios, su primera medida consista en cerrar el Parlamento por tiempo indefinido (y en tiempos más recientes en ocupar las sedes de la radio y de la televisión nacionales).

Por fin, ni siquiera los más acérrimos defensores de la democracia participativa sostienen que se pueda prescindir de los partidos y de los parlamentarios, los cuales, no importa en qué se hayan transformado, en cualquier caso siguen siendo lugares y campos de discusión, canales e instrumentos de comunicación política. Precisamente cuando los partidos y los parlamentarios dejan de comunicarse con la opinión pública, la crítica más dura que se les dirige es que se han convertido en autoreferentes: es decir, que hablan sólo de sí mismos y a sí mismos. Hecha esta observación, ¿Cuál es la especificidad de la democracia deliberativa respecto de las otras variantes de democracia?

La especificidad de la democracia deliberativa

Empezaré con una larga cita, que me parece esencial, precisamente porque no es exhaustiva: "Un grupo de personas podría desear discutir de temáticas *antes de tomar una decisión colectiva* (la cursiva es mía) de manera que:

1. revelen ciertas informaciones privadas
2. disminuyan o superen la incidencia de la racionalidad limitada
3. fuercen y animen un modo especial de justificar demandas o reivindicaciones
4. ayuden a hacer la elección definitiva y a legitimarla ante los ojos del grupo, de modo que contribuya a la solidaridad del grupo y de ese modo a mejorar la puesta en práctica de la decisión
5. mejoren la cualidad moral o intelectual de los participantes
6. hagan "lo que es justo" independientemente de cuáles hayan de ser las consecuencias de la discusión.

(Fearon: "Deliberation as discussion", en J. Elster (ed.) *Deliberative democracy*, 1998, pp. 44-45).

He de anotar enseguida que en esta lista, por más que útil y cuidada, falta una motivación específica para cualquier tipo de discusión, y de modo especial, para una discusión política: *expresar argumentos que*, por más que perdedores, "puedan servir como posiciones de repliegue para el caso de que la decisión tomada y llevada a la práctica resultase inadecuada" (que es, añado inmediatamente, justo lo que una buena oposición pretende y consigue hacer, si de verdad es buena). Alguien podría incluso objetar que no es posible una democracia deliberativa en aquellas situaciones en que la oposición no goce de igual derecho de acceso (¿con iguales condiciones?) a los medios de comunicación de masas. Este es otro asunto que, sin estar del todo en segundo plano en las formulaciones de los teóricos de la democracia deliberativa, parece ser central sea en la formación de una opinión pública, sea en los procesos de decisión propiamente dichos.

Es aquí donde se presentan todos los problemas a los que se enfrentan los estudiosos de la democracia deliberativa, quizás discutiendo demasiado entre ellos (típico caso de autorreferencia) y no confrontando su visión con los escépticos y con los críticos. El primer problema es bastante espinoso; se refiere a la efectiva existencia de una opinión pública y concierne propiamente al nombramiento de quién discute. Más exactamente, la pregunta se refiere no sólo a quién es admitido a tomar parte en la discusión, sino también a quién lleva la tónica de la discusión; es decir, quién introduce un tema en la agenda política. Sabemos por los estudios del poder político que, con frecuencia, la mejor manera de expresar este poder consiste en impedir imposible que alguien introduzca un tema controvertido en la agenda política. En cuanto a la discusión, la teoría democrática no puede por menos de defender que sea lo más abierta posible y que, por tanto, todo el mundo está admitido a participar en ella. Naturalmente, ese *todo el mundo* debe especi-

ficarse un poco más: ¿Significa *todos los ciudadanos* o bien sólo aquellos que circunstancialmente estuvieran afectados por la decisión? Por ejemplo, en el caso de una política que tenga que ver con la inmigración, ¿también deben ser consultados, tener voz y tener la posibilidad de votar los inmigrantes? Y en el caso de las políticas que tienen que ver con la mujer, ¿deben intervenir en las deliberaciones, como requieren algunos flecos de los movimientos feministas, exclusivamente las mujeres?

En segundo lugar, las mismas modalidades en que se plantea la discusión pueden introducir grandes diferencias. Casi por su misma naturaleza, el discurso político y el mismo lenguaje político contienen elementos exhortativo–prescriptibles, con frecuencia estrechamente conectados. Discutir no solamente para aportar elementos, sino también para persuadir es exactamente lo que hacen los políticos, incluidos aquellos que intencionadamente se niegan a manipular la opinión pública. Si embargo es grande el espacio que queda para la *manipulación* en el ámbito de la democracia deliberativa; tan grande que hace resurgir continuamente el peligro de la democracia manipulada. Siendo así, la manipulación debe ser combatida aun a sabiendas, por un lado, de que nunca existe una solución única para ninguno de los problemas políticos y, por otro lado, que ninguna comunicación política puede excluir del todo, ni las preferencias de quien comunica, ni sus intenciones no sólo de informar sino también de persuadir.

La práctica de la discusión tiene una pluralidad de objetivos que consigue en diferente grado. Según algunos autores, la discusión democrática debería servir ante todo y sobre todo para crear una opinión pública informada y/o ciudadanos mejores. Debe, además, aunque quizás subordinadamente, servir para afinar la solución, hacerla comprensible para todos los participantes, legitimar el resultado y, tal como he sostenido más arriba, también consentir que se pongan sobre la mesa todas las soluciones alternativas propuestas, aunque no aceptadas. Debe, por fin, tener en cuenta que existen opiniones públicas diferenciadas, que se activan según de qué problema se trate, y que se dirigen a comunidades diversas de expertos.

Ni siquiera la segunda cuestión planteada a propósito de la democracia deliberativa (la cuestión de *dónde*) parece sencilla de resolver. En efecto, con frecuencia queda indeterminado cuál sea o cuál deba ser el lugar de la discusión pública. Las reuniones de los atenienses al ponerse el sol sobre el Partenón debieron de tener su encanto. El senado romano fue seguramente lugar de grandes y brillantes discusiones. A pesar de que el clima haya sido sin duda menos favorable, en los municipios de Nueva Inglaterra, la democracia deliberativa encontró su lugar casi –a veces quizás demasiado– sagrado (rayando el fundamentalismo). En las democracias parlamentarias el

Parlamento, por definición, ha representado y constituido la sede de la democracia deliberativa posible, como gustaba a Bagehot y como más tarde teorizó convencidamente también Kelsen.

A finales del siglo XX sabemos que existen opiniones públicas, nacionales e internacionales que se expresan en formas diferentes: a través de los periódicos, de cartas (quizás electrónicas) a los periódicos, con manifestaciones y demostraciones (piénsese en Seattle), pero no sabemos dónde colocar a la TV: ¿palenque de discusión, instrumento de comunicación, o arma de manipulación? Si embargo sabemos que existen grandes desequilibrios de poder que tienen que ver con la TV y dependen del papel que ésta desempeña, más o menos inevitablemente, en la dinámica política (citemos que los gastos de las campañas electorales en Estados Unidos aumentan debido a los costes del acceso a la TV, acceso indispensable para dar visibilidad y garantizar la popularidad de los nombres). Sin embargo, no hay duda de que la TV constituye también un lugar de formación, y no sólo de deformación, para la democracia deliberativa, gracias al cual se introducen temas en la agenda, se puede ampliar el número de participantes en la discusión, se puede incluso potenciar la influencia de los participantes sobre las deliberaciones.

Las modalidades con las que se produce la discusión democrática constituyen otro aspecto en buena medida sin resolver, digamos *discutible*, de la democracia deliberativa. No es sólo el problema de la *fijación de temas* (agenda setting), pues lo que también se cuestiona son las modalidades de intervención de todos aquellos que tengan intención de tomar parte en tales discusiones. Existe una extraña pero comprensible diferencia entre lo que sucede en los pequeños grupos (está de moda hablar de voluntariado, del tercer sector, de las organizaciones no gubernamentales, tanto como en otro tiempo se hablaba de los Consejos de barrio) y lo que sucede, paradójicamente, con individuos aislados en los grupos muy grandes. Esta es la extraordinaria aventura de los *internautas*.

Hasta hace poco se podían hacer dos críticas de fondo al uso de los instrumentos telemáticos para participar en política. La primera es que corren el riesgo de producir nuevos desequilibrios de poder, empezando por el que se da entre quien los posee y quien no se los puede permitir, y terminando con el desequilibrio entre quien sabe usarlos por sí mismo y quien no sabe (y, por tanto, debe recurrir a otros para hacerlo). La segunda crítica es que los instrumentos telemáticos hallan su mejor uso y su mayor utilidad no tanto cuando el objetivo es *discutir*, sino más bien cuando el objetivo es *decidir*. Decir un *sí* o un *no* a través del correo electrónico evidentemente

no es lo mismo que entablar una discusión interactiva entre varias personas físicamente presentes en un mismo lugar.

Esta segunda crítica ha perdido un poco de peso ya que, gracias a Internet tienen, aunque las personas no se podrán ver unas a otras físicamente, la posibilidad de interactuar intercambiando mensajes, cada uno de los cuales, si el autor lo desea, puede tener en cuenta los mensajes precedentes. Así que, al menos en principio, a través de Internet es posible construir algunas modalidades significativas de una democracia deliberativa, especialmente la difusión de material informativo a muy alta velocidad.

Leyendo a los teóricos de la democracia deliberativa se tiene la impresión de que la construcción del discurso democrático no tiene un referente temporal específico. Poco o nada se dice de los tiempos con que los problemas deben ser tomados en consideración; si deben existir prioridades; si alguno tiene o debe tener la legitimidad, el poder, la responsabilidad de decidir cuándo una temática debe ser objeto de discusión a fondo y cuando no; cuándo un tema debe eliminarse de una discusión ya iniciada, y cuándo, circunstancialmente, se debe volver a introducir. Dado que es bien sabido que en política los tiempos y la oportunidad del momento cuentan, el *cuándo* de la democracia deliberativa no constituye un aspecto marginal de la dinámica del discurso democrático.

Considero de verdad extremo y, en definitiva, seguramente contraproducente, pensar que cualquier tema puede ser discutido de forma continuada con una acumulación de aportaciones, con una participación que puede crecer y diversificarse, con anticipaciones progresivas, pero también con retrocesos y estancamientos y, para seguir con los teóricos de la democracia deliberativa, que esa confrontación comunicativa democrática incesante y sin plazo fijo termine sin más por contribuir a la mejora de las cualidades políticas y civiles de los ciudadanos, a su autorrealización. En particular, las dificultades crecen cuando del diálogo democrático en pequeños grupos como, por ejemplo, en los barrios (de cuyas experiencias, por lo demás, conocemos muchos resultados negativos) pasamos al diálogo democrático en las ciudades, en las regiones, en los Estados, tan obsoletos como obstinados, en la Unión Europea tan real como incompleta, en las Naciones Unidas, de tan amplio alcance como de tan escasa eficacia.

No sé hasta qué punto el problema de *cuándo* comenzar la democracia deliberativa, podría si no resolverse sí al menos ser objeto de una primera solución sosteniendo que de vez en cuando algunos temas se van imponiendo inevitablemente. Es la misma opinión pública la que impone en su propia agenda determinados temas. Por contra, creemos que ninguna problemática relevante podrá jamás desaparecer de la agenda de la democracia

deliberativa, pues ningún problema democráticamente relevante puede jamás ser resuelto de manera definitiva. De este modo, entramos en otro terreno problemático y complejo que la democracia deliberativa parece con más frecuencia eludir que explorar.

La importancia de la decisión

Curiosamente, mientras que el adjetivo *deliberativo* define situaciones en las que se toman efectivamente decisiones, en la bibliografía relativa a la democracia deliberativa casi nunca se habla de decisiones. Sin embargo, intuitivamente parece importante que se vayan estableciendo puntos fijos en el intercambio intenso, frecuente, o constante de información, de discusiones de alternativas, de proyectos de decisión. Es lícito preguntarse cuándo parece útil intervenir en un resultado (los tiempos de los que hemos hablado arriba), o bien cuándo un determinado resultado parece estar legitimado. Incluso la democracia deliberativa debería sentir la absoluta, punzante y vital necesidad de identificar procedimientos específicos para la aprobación de las decisiones. Y si se tratase, de votaciones, como debería inevitablemente suceder alguna vez, será indispensable definir las modalidades de votación (sobre las cuales existe una amplia bibliografía, rica en paradojas y en riesgos: desde Condorcet al teorema de Arrow) capaces de legitimar el resultado.

¿Cuándo y cómo podrá el resultado de una votación ser dado por legitimado? El famoso dicho latino de "quod omnes tangit ab omnibus probari debet" puede interpretarse de dos maneras. En el primer sentido, implica no sólo que todos los afectados por una decisión deberían tener la posibilidad de intervenir en el curso de su discusión y aprobación, sino también que la decisión debería ser tomada por unanimidad. En el segundo sentido, en cambio, debería ser suficiente que tuvieran todos la posibilidad de intervenir en el proceso de decisión, que concluyera en una votación en la que la mayoría asume conscientemente la responsabilidad de decidir. En este caso, la cláusula de salvaguardia está constituida por la posibilidad de que, una vez que cambien las mayorías, debe ser posible revisar justificadamente tal decisión, reformularla en todo o en parte y, dado el caso, tomar otra incluso de signo contrario.

El resultado de la democracia deliberativa parece, por lo demás, muy diferente si se lo analiza con referencia a la toma de decisiones. En ambos procedimientos esbozados brevemente arriba se podría en todo caso sostener que se han hecho progresos, sea porque todos los participantes han tenido la posibilidad de expresar la propia opinión y de afinarla en el debate y

en la confrontación, sea porque los disidentes (o bien las minorías), a pesar de haber sido derrotados en la votación, siguen teniendo la posibilidad de intentar influir sobre los otros, insistiendo en los argumentos con que apoyan sus opiniones. Entre tanto, todos saben más sobre el asunto y algunos habrán aprendido a mejorar las técnicas de debate. Sea como sea, no parece posible hablar de tipo alguno de democracia sin la producción de decisiones, y sin asumir la responsabilidad personal y colectiva de tales decisiones.

Críticas ineludibles

Es difícil decir en qué medida la democracia deliberativa realmente permite los ciudadanos, a todos o a un gran número de ellos, transformarse de comparsas en protagonistas. Por otro lado, la democracia puede también practicarse y ser sostenida por aquellos que, estando entre bastidores o bien entre el público, para seguir con la metáfora teatral, se reservan la posibilidad de convertirse en actores como y cuando lo desean, representando una especie de ejército de reserva de la democracia misma.

Es evidente que este punto, tan importante como controvertido, podríamos dividirlo en dos partes. La primera es la menos tradicional, sostenida por quienes afirman que se puede ser ciudadanos influyentes y por tanto actores políticos, no comparsas ni protagonistas, aun sin pasar a la acción con tal de que quienes toman las decisiones actúen sobre la base de la regla de las reacciones anticipadas; es decir si tienen en cuenta también las preferencias y los intereses de los no-participantes que podrían, de otro modo, activarse. La segunda parte del punto relativo a la no-activación de muchos ciudadanos es, en cambio, absolutamente tradicional, pero parece haber recibido nueva sabiduría.

El razonamiento es simple: la mayor parte del tiempo la mayoría de las personas prefiere no ocuparse de política; tiene otras prioridades que asignan a la política un lugar relativamente marginal. Es utópico y, si me apuran, totalitario, pretender movilizar a todos con el fin de que se conviertan en activos actores políticos. En este caso, la distinción crucial, inteligentemente puesta de relieve por Sidney Verba, Kay Lehman Schlozmann y Henry A. Brady (1995) se ha de hacer entre quienes carecen de *motivación* para participar y quienes no tienen *recursos* para hacerlo. Los primeros causan poco problema a los demócratas: la participación y la motivación son asunto suyo. Los segundos, en cambio, logran inquietar a los demócratas que deberían sentir la necesidad urgente de redistribuir los recursos con el fin de que *todos aquellos que lo deseen* puedan efectivamente participar. La falta de participación de quienes no disponen de recursos

para ser activos en política es *asunto nuestro*, de los que tenemos recursos para participar y nos sentimos en la obligación, en cuanto ciudadanos, de eliminar los obstáculos materiales que impiden que los demás participen.

Por contra es realista y hasta esencialmente democrático crear y preservar las condiciones necesarias para que todo el que lo desee pueda entrar cuantas veces quiera en la democracia deliberativa, y salirse *cuando le parezca*. Los teóricos de la democracia deliberativa podrían contestar que la entrada y salida de tanta gente y, además, con tanta frecuencia, constituye un grave inconveniente: una menor y más superficial información por parte de los participantes ocasionales y, en consecuencia, una discusión menos eficaz. Sin embargo, cabe responder que, en primer lugar, es un problema empírico el de saber si los participantes ocasionales están de verdad menos informados que los participantes estables y, en segundo, que uno de los principios constitutivos de la democracia es la libertad de elección (a condición de que, efectivamente, se trate de libertad) entre participar o no participar, y sería bastante grave recurrir al estigma del mal ciudadano, que recuerda tristemente a los totalitarismos, cada vez que alguien decide conscientemente y con motivo no participar.

Los teóricos de la democracia deliberativa añaden, además, que no es verdad que los ciudadanos elijan no participar porque tienen otras preferencias y otras prioridades, sino que lo que parece disuadirlos es la estructuración de las democracias contemporáneas. Una vez puestas las premisas y acuñadas las modalidades de una democracia deliberativa, es probable (para los teóricos de la democracia deliberativa es seguro) que los ciudadanos se sentirán fuertemente animados a tomar parte activa en los procedimientos de la democracia deliberativa de manera constante, satisfactoria y gratificante.

La crítica más insidiosa e incisiva a la democracia deliberativa proviene de quienes consideran que cualquier procedimiento democrático tiene dos objetivos esenciales. En primer lugar, elaborar una decisión mediante la más amplia participación posible y, en segundo, atribuir la responsabilidad de esta decisión a quien específicamente la ha tomado. En su núcleo fundamental es la teoría representativa de la democracia de Kelsen la que se preocupa especialmente del primer objetivo; y es la teoría competitiva de la democracia de Schumpeter la que describe con precisión el segundo objetivo. Tal como hemos apuntado más arriba, la mayor parte de las versiones de la teoría deliberativa de la democracia parecen poco interesadas en la producción de decisiones y, por consiguiente, no afrontan el tema de la responsabilidad política. Este olvido o, en todo caso, ese escaso interés, por más que comprensible a la luz de la construcción misma de la teoría delibe-

rativa de la democracia, no solo me parece absolutamente deplorable, sino que además no es en absoluto justificable.

De la posible militancia de la decisión a la responsabilización exigente

No es necesario ser un militante de la decisión para entender que, una vez acordadas y establecidas todas las reglas, todos los procedimientos, todas las modalidades necesarias para una satisfactoria democracia deliberativa, deben estar listos en los umbrales del proceso de decisión. En ese momento ya no solamente es lícito, sino incluso deseable que se aporten igualmente reglas, procedimientos y modalidades mediante las cuales quien toma las decisiones pueda ser considerado *responsable* de ellas. La teoría de la democracia deliberativa no parece especialmente interesada en los compromisos que asumen con los ciudadanos, electores o no, quienes han obtenido el poder de tomar las decisiones. Afortunadamente, nuestro idioma nos permite distinguir adecuadamente entre *tener en cuenta* las preferencias expresadas por los ciudadanos y *dar cuenta* de la actuación de los *tomadores de decisiones*. De este modo se describe adecuadamente, a todos los efectos, el *circuito democrático* que a la luz de la teoría deliberativa de la democracia, puede reformularse de la siguiente manera:

En cualquier sociedad que no sea totalmente estática emergen siempre, tal como ha argumentado convincentemente Alain Touraine (1975), exigencias, necesidades, preferencias. En todo tiempo y lugar, grupos de ciudadanos se activan, se organizan, protestan, *presionan* sobre las autoridades. Expresadas en formas diversas y formuladas de múltiples maneras, las exigencias y las preferencias, según la teoría deliberativa, por un lado, se discuten y, por otro lado, son asumidas, reformuladas e integradas por grupos de hombres y mujeres que presentan su candidatura a cargos de representación y sobre todo de gobierno. Estos prometerán tener en cuenta las exigencias, las necesidades, las preferencias de sus electores, quizás presentando todo eso en forma de programa. Quien logra el cargo de representante y sobre todo de gobierno tendrá, por un lado, la posibilidad de traducir a decisiones sus propuestas y las preferencias conjuntas de su electorado; por otro lado, tendrá la necesidad de formular soluciones que podrán ser también insertadas en el circuito de la democracia deliberativa. No obstante, y este es el núcleo duro de cualquier teoría de la democracia, una vez elegida una solución en lugar de otra, y una vez tomada una decisión en lugar de otra, deberá *dar cuenta* de sus opciones a su electorado y a los ciudadanos, *justificarlas* y someterse –si pretende reconquistar el poder político de gobierno– a la criba de las urnas.

Naturalmente, la democracia deliberativa puede continuar su curso, es decir, someter a un debate intenso, prolongado, informado, las soluciones fijadas por quienes ocupan cargos de gobierno, sus decisiones y justificaciones. Sin embargo, sin la existencia de unos puntos fijos que estén garantizados por las decisiones, este debate parecería confuso, giraría sobre sí mismo, sería estéril (críticas que, entre otras cosas, pueden ser dirigidas todas ellas tranquilamente a la versión de la democracia deliberativa formulada por Habermas). Finalmente, aunque es una distinción que no se puede formular cumplidamente si no tras cuidadosas investigaciones empíricas, podría ser que la democracia deliberativa halle una mejor aplicación a nivel local más próximo a la ciudadanía, por ejemplo en los ayuntamientos y en los barrios, o bien en lugares como los talleres las fábricas, las oficinas, las escuelas, más bien que a escala nacional o supranacional. Desgraciadamente, los teóricos de la democracia deliberativa no han hecho esta distinción y no se han preocupado aún de los fenómenos, de cuál es la dimensión más adecuada ni del nivel en el que mejor se adaptan las modalidades de una eficaz democracia deliberativa.

A modo de conclusión

Es hora de resumir. Si todos los hombres fueran ángeles, dijo sabiamente James Madison, no sería necesaria ninguna constitución para señalar los límites del poder de las mayorías y los derechos y deberes de los ciudadanos. La teoría deliberativa de la democracia no presupone que los hombres sean ángeles, pero sí les otorga gran confianza. Es una confianza que se inicia con el supuesto de que los hombres y las mujeres están de verdad dispuestos a dejar otras ocupaciones, negocios, afectos, actividades intelectuales y físicas, el ocio, etc., para dedicar parte de su tiempo a la discusión política, frecuente, continua, incesantemente. ¿Cuánto de ese tiempo? Por Albert O. Hirschman (1984) sabemos que la política atrae y absorbe, deja insatisfechos y rechaza, entusiasmo y repugna, convocando a la acción a quienes participan en ella en un conjunto de ciclos de implicación y de extrañamiento que se repiten en formas siempre diferentes. Es una confianza que se continúa cuando presupone que todos entran en la discusión en condiciones más o menos de igualdad, igualmente equipados de nociones, conocimientos y competencias. Es una confianza que se prolonga en el convencimiento de que todos participan en la discusión dispuestos a cambiar de idea, a revisar las propias posturas, a aprender, y que nadie intenta hurtar las informaciones, engañar a los participantes, manipular la discusión. Es una confianza que se manifiesta también en el convencimiento de

que si alguien engañase y manipulase la discusión democrática, se le descubriría y se neutralizarían sus maniobras. Es, por fin, una confianza que jamás es sometida a la verificación de las decisiones a tomar, de las ya tomadas, a evaluar, a revisar.

Los teóricos de la democracia deliberativa saben, sin duda, que las trayectorias reales de la democracia son mucho menos lineales y mucho más accidentadas. Saben que la discusión es una de las posibles modalidades de interacción en las democracias, pero olvidan que con frecuencia la retórica es el arma con la que se ganan las discusiones. Saben que los desequilibrios de nociones, de conocimientos, de competencias y hasta de tiempo entre potenciales discutidores siguen siendo enormes. Saben que también los desequilibrios de interés y de pasión por la política son, aunque variables, sustancialmente imposibles de eliminar.

Aun apreciando sus buenas intenciones, que quizás pueden hacerse valer mejor en pequeños grupos, queda sin resolver el doble problema de la participación y de la decisión democráticas. Dado que sigue siendo preferible que sea el electorado el que juzgue las discusiones y la retórica, los programas y las soluciones, las dos direcciones del problema son, por un lado, el de cómo garantizar a este electorado el lugar adecuado de participación y, por otro, cómo proveer de los instrumentos que vayan más allá de la elección hecha (elaborada con éxito por la democracia competitiva schumpeteriana) entre equipos de potenciales gobernantes.

Dejo aquí de lado toda la problemática de la estructuración de los regímenes democráticos, formas de gobierno y sistemas electorales, sobre la cual existe una amplia bibliografía, a la que también he contribuido yo (de forma más sistemática en Pasquino, 1997), y que es totalmente ignorada, con mayor o menor oportunidad, por los teóricos de la democracia deliberativa. Prefiero centrarme en dos temas decisivos: 1) la telemática al servicio de la democracia deliberativa; 2) las relaciones entre sociedad civil y sociedad política.

En cuanto al primer punto ya he anticipado algo. No obstante, quisiera precisar y añadir que la telemática me parece más adecuada para dos de las fases del procedimiento democrático: el inicio y la conclusión. Por un lado, tiene la capacidad de proponer a todos los interesados los asuntos que están a debate, los materiales disponibles, las críticas, los pro y los contra, es decir opera como instrumento de información. Por útil que sea, el proceso de información no es ni puede convertirse *per se* en discusión. Por otro lado, la telemática sirve, o puede ser utilizada, para tomar decisiones en poco tiempo y de forma rápida. Naturalmente, todos somos conscientes de que estas decisiones deben tener por objeto asuntos relativamente simples,

suficientemente analizados, en contextos ambientales restringidos y bien delimitados. En definitiva, no a escala nacional y menos aún a escala europea o mundial, que se presten a un *sí* o a un *no*: cerrar al tráfico el centro de la ciudad, cambiar el emplazamiento de un mercado, abrir los museos hasta una cierta hora. Parece mucho menos probable y es seguramente desaconsejable recurrir a decisiones telemáticas en asuntos como, por ejemplo, la regulación de la inmigración o el tipo de sistema escolar, y otros más de este tipo. Además, debe tenerse en cuenta que por su propia naturaleza, decisiones que denominaré telemáticas, corren el riesgo de producir resultados influidos por circunstancias del momento, contingentes, expuestos a las emociones y a la demagogia. Para los críticos de Schumpeter podría ser saludable reflexionar sobre cómo y cuándo resulta en la práctica más vital y más democrática aquella democracia en la que equipos de potenciales gobernantes se someten ellos mismos y sus programas a la consideración de los electores, y están obligados con frecuencia en debate público a explicar y a defender con argumentos el modo, el por qué y las consecuencias.

En cuanto al segundo punto, es decir, a las relaciones entre sociedad civil y sociedad política, es evidente que en la mayor parte de las democracias hacen fuertes críticas a la sociedad política. El punto central de la discusión es si la sociedad civil es, más o menos automáticamente, mejor, en lo que respecta a sus actitudes y a sus comportamientos, que la sociedad política. He expresado la opinión contraria en mi obra *La clase política* (2000), pero el hecho de que la sociedad civil no sea superior a la sociedad política no puede tampoco invertirse en el sentido de que sea superior la política a la civil. Antes bien, la sociedad política sigue siendo objeto de merecidas críticas. Sigue abierto el problema del modo en que la sociedad política se abre a la influencia de la sociedad civil, se convierte en permeable a ella. No obstante, los datos siguen sugiriendo implacablemente que muchos ciudadanos y ciudadanas, con frecuencia la mayoría, que no se ocupan de política, mantienen de forma más o menos general actitudes poco tolerantes, más autoritarias, poco dispuestas a la discusión, en general antipolíticas y, a veces, incluso con escasísimo sentido cívico respecto a quienes participan en política.

El punto en que desembocan las reflexiones presentadas hasta aquí, de forma ciertamente provisional y sujeta a modificaciones, es que la democracia deliberativa en absoluto despreciable en su estructura, constituye hoy por hoy poco más que un conjunto de sugerencias. Muchos elementos de tales sugerencias son ya aplicados en los regímenes democráticos, pero no parecen suficientes para conferir a la democracia ese plus, en términos de interés, de participación y de sentido de eficacia de los ciudadanos. Algu-

nos elementos parecen más bien una huida adelante, mientras que otros dan la impresión de ser un retroceso respecto de la teoría de la democracia. En efecto, si a la democracia deliberativa no se la lleva hasta el resultado natural e indispensable. Es decir, hasta la decisión y la distribución de responsabilidad de las decisiones tomadas, no puede servir para mejorar el funcionamiento de las democracias.

¿Cómo pueden los ciudadanos abandonar el papel de comparsas (que, por lo demás a muchos no les es del todo desagradable si no quizás al contrario) para pasar a convertirse en actores si su actividad y su compromiso no desembocan, ni siquiera después de una bien articulada fase deliberativa, en procesos de decisión concretos, específicos, evaluables y reformables, pero influyentes?

Para conseguir estos objetivos, sin embargo, deberemos aclarar mejor las razones por las que consideramos que es importante una mayor participación de los ciudadanos. La razón fundamental es que si solo se comunican y se representan las opiniones y las preferencias de un más o menos reducido porcentaje de ciudadanos, es muy probable que se produzcan considerables *distorsiones en los procesos de decisión*. ¿Podríamos aceptar sin más que las decisiones representan adecuadamente nuestras opiniones y nuestras preferencias como participantes? La respuesta es que si tenemos sentido cívico, queremos que todas las opiniones y preferencias estén adecuadamente representadas. Luego será nuestra capacidad de persuasión la que hará que, si salimos victoriosos del debate, nuestras preferencias se conviertan de hecho en decisiones, de modo transparente, controlable, verificable y, naturalmente, modificable según los cambios en las preferencias, nuestras y de otros.

Se ha escrito por quien tiene autoridad para hacerlo (Verba, Schlozmann y Brady, 1995, la cursiva mía) que "la participación democrática significativa requiere que las voces de los ciudadanos en política sean claras, fuertes e iguales: *claras* de forma que quienes ocupan cargos públicos sepan qué es lo que quieren los ciudadanos y qué es lo que necesitan, *fuertes* de forma que quienes ocupan los cargos tengan un incentivo para prestar atención a lo que sienten, e *iguales* de forma que el ideal democrático de la igual receptividad a las preferencias y a los intereses de todos no se vea violado". Los autores de la magnífica investigación citada concluyen que en los Estados Unidos "la voz del público es con frecuencia fuerte, a veces clara, pero raramente igual". Esta valoración puede extenderse fácilmente a la mayor parte de las democracias, y existen investigaciones comparadas internacionales que dan convincente apoyo a esa generalización. Las interpretó como indicadoras de la necesidad de que las democracias se doten de

medios para que, en la medida de lo posible, las voces de todos los ciudadanos tengan igualdad de trato. La democracia deliberativa apunta también a este objetivo. Sin embargo, de lo que llevo dicho hasta aquí, me parece poder deducir que sus defensores hasta ahora no han sabido indicar con razonable precisión y concreción cómo conseguirlo. Así que es necesario seguir discutiendo, seguir buscando.

Notas

¹ Este texto fue redactado en otoño de 1999 en el ambiente tranquilo y laborioso del instituto Juan March de Madrid, al que agradezco su hospitalidad.

² La revista agradece a Angel Rodríguez la adaptación y versión castellana de este trabajo.

Referencias

- Elster, J. (1998): *Deliberative Democracy*, New York: Cambridge University Press.
- Bagehot, W. (1996): *La Costituzione inglese*. Bologna: Il Mulino.
- Fearon, J. D. (1998): *Deliberation as Discussion*, in J. Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, pp. 44-45.
- Hirschman, A. O. (1984): *Felicità pubblica e felicità privata*. Bologna: Il Mulino.**
- Kelsen, H. (1998): *Esencia y Valor de la democracia*. Cerdanyola: Labor, 1977 (Orig. 1923)
- Marcuse, H. (1967). *El hombre Unidimensional*. Madrid: Ariel, 1998, 2ed. 3imp.
- Pasquino, G. (1997): *Corso di scienza politica*. Bologna: Il Mulino.
- Pasquino, G. (2000): *La clase política*. Acento Editorial (orig. 1999).
- Pasquino, G. (en prensa): *Idee di democrazia nel XX secolo*, in *L'eredità del Novecento*. Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana.
- Rawls, J. (1980): *Teoría de la Justicia*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1980
- Schumpeter, J. A. (1956): *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Ed. €Folio, 1996. (2 vols.) Orig. 1943.
- Touraine, A. (1975): *La producción de la sociedad*. Bologna: Il Mulino.
- Verba, S.-Schlozman, K. L.-Brady, H. A. (1995): *Voice and Equality* Cambridge-London: Harvard University Press.

Gianfranco Pasquino es catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Bolonia. Es también Profesor al Bologna Center de la Universidad Johns Hopkins. En el otoño 1999 ha sido Visiting Professor al Instituto Juan March donde se escribió este artículo. Sus publicaciones recientes son, en castellano: *La democracia exigente* (Fondo de Cultura 1999) y *La clase política* (Acento Editorial, 2000) y en italiano *Corso di scienza politica* (Il Mulino 1997, 2000) y *Capire la transizione* (Il Mulino, 2000). Está trabajando sobre el tema de la idea de democracia en el XX siglo. The Bologna Center. Johns Hopkins University Via Belmeloro 11 40126 Bologna. Italia,