

DEMOCRACIA DELIBERATIVA: UNA CRÍTICA

por Juan Negri *

En la extensa trayectoria intelectual de la teoría democrática, la democracia deliberativa es uno de los hitos más recientes. En el presente ensayo me propongo señalar algunas de las dificultades presentes en la aplicación social de la democracia deliberativa. Aunque considero que a nivel teórico el concepto de deliberación cumple (o puede cumplir) el rol fundamental que señalan sus teóricos en una sociedad democrática, sostengo que la posibilidad de sostener un debate social robusto es más limitada de lo que sus defensores propician y su relación con la práctica democrática cotidiana más tenue que la de otras teorías de la democracia (como la teoría pluralista). Sin embargo, creo que la deliberación puede mantenerse como una guía del tipo de decisionismo de tipo consociativo que podría imperar en una sociedad a nivel gubernamental. Aunque esta conclusión no satisfaga a los teóricos deliberativistas (quienes bregan por un debate social robusto y extenso), sostengo que no es una contribución menor.

En otras palabras, en primer lugar creo que efectivamente la deliberación cumple el papel ontológico y epistemológico señalado por los teóricos de esta escuela (Seyla Benhabib, Joshua Cohen, James Fishkin, Roberto Gargarella, Amy Gutmann, Carlos Nino) a la hora de buscar soluciones justas a cuestiones importantes. Sin embargo, creo que si bien la deliberación puede informar algunas modificaciones institucionales éstas se encuentran por debajo de la ambiciosa propuesta de construir un debate social robusto y vigoroso.

* Universidad Torcuato Di Tella y Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Email: jnegri@utdt.edu. Algunas ideas presentes en este trabajo fueron presentadas en la jornada “Críticas a Nino en homenaje a Nino” en agosto de 2013 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Agradezco los comentarios recibidos en aquella ocasión. Adicionalmente agradezco los comentarios de Roberto Gargarella y Gustavo Maurino a una versión anterior de este trabajo.

Este ensayo se divide en cinco partes. La primera sección describe los postulados básicos de la democracia deliberativa y ubica a esta perspectiva dentro de la teoría democrática, a la vez que repaso algunas de las críticas que ha recibido. Luego desarrollo tres dilemas que creo que la teoría democrática aún no ha podido solucionar. En primer lugar, sostengo que la democracia deliberativa no ha logrado responder *dónde* se da la deliberación y se forja el consenso. Responder esta pregunta y definir específicamente las arenas de deliberación lleva a dificultades posteriores que deben ser atendidas. En segundo lugar, creo que la perspectiva deliberativa no presta suficiente atención al riesgo de establecer algún tipo de representación privilegiada. Más específicamente, creo que la proliferación de canales de participación propuesta por los defensores de la democracia deliberativa puede tender hacia el monopolio de esos canales por grupos organizados de diversa índole (organizaciones no gubernamentales, grupos económicos, medios masivos de comunicación, partidos políticos, instituciones estatales) lo cual, independientemente de que sea una mejora relativa con respecto a algún estadio anterior, *no es idéntico* a generar un debate político robusto en la sociedad *in toto*. En tercer lugar, creo que los teóricos de la democracia deliberativa han descuidado la cuestión acerca de definir los arreglos institucionales específicos que llevarían a implementar la democracia deliberativa. Adicionalmente, cuando lo hacen (por ejemplo en Nino 1996) no queda claro que de sus propuestas se desprenda el resultado que sugieren. Más claramente, no se sigue que de las propuestas presentadas se alcance un debate vigoroso en toda la sociedad aunque puedan ampliarse los canales de participación.

Por último, concluyo este ensayo subrayando que la contribución final de los teóricos de la democracia deliberativa es menos ambiciosa que los ideados originalmente pero aun así de mucha utilidad; que es la de dispersar el poder del poder ejecutivo y “consociativizar” (Lijphart 1984, 1999) el ejercicio del gobierno al multiplicar los canales de participación a nivel gubernamental a la vez que mantener abiertas las posibilidades de la protesta social.

La democracia deliberativa en la teoría democrática

*“It is not current politics but democracy
as a form of government I seek to describe”*

(JAMES BRYCE)

La democracia deliberativa es una concepción de la democracia que se basa en un principio fundamental: una práctica discursiva basada en razones públicas puede ayudar (y es el mecanismo más confiable para hacerlo) a alcanzar soluciones justas. En particular, todos los individuos que puedan ser afectados por una decisión deben poder participar en la discusión y tener idéntica oportunidad de expresar sus intereses y justificar su solución propuesta a determinados conflictos políticos¹. En resumidas cuentas, los deliberativistas enfatizan el valor epistemológico de un consenso que se alcanza a través del diálogo. Esto es posible porque la discusión y decisión intersubjetivas fuerza a los participantes a un ejercicio de intercambiar ideas y justificaciones de la posición propia que expone a todos a razones, ideas e intereses de los otros (Benhabib 1996, Cohen 1989, Nino 1996)². En palabras de Nino, (que la denomina una “tesis epistemológica”) la discusión y la decisión intersubjetivas constituyen el procedimiento más confiable para tener acceso a la verdad moral, pues “el intercambio de ideas y la necesidad de ofrecer justificaciones frente a los otros no sólo incrementa el conocimiento que uno posee y detectar defectos en el razonamiento, sino que ayuda a satisfacer el requerimiento de atención imparcial a los intereses de todos los afectados” (Nino 1996: 160-161)³.

Un proceso democrático que permite que todos participen en la toma de decisiones colectivas permite, además, que la justificación del proceso democrático sea mayor. Al permitir el ejercicio dialógico la democracia

¹ Los deliberativistas enfatizan también la discusión abierta como forma de esclarecer mejor los hechos y las cuestiones científicas, aunque este punto es ajeno a la discusión relevante aquí.

² La construcción teórica de la democracia deliberativa es bastante más compleja. La explicación sobre el valor del diálogo está sólidamente construida a partir de Habermas y Rawls (Nino 1996) e incluso según algunos autores también en el constructivismo kantiano (Benhabib 1996).

³ Es preciso recordar que para Nino el debate es solo en cuestiones de moral intersubjetiva y no de moral privada.

deliberativa desarrolla una legitimidad objetiva de gobierno (Benhabib 1996, Cohen 1989). En otras palabras, responder la pregunta acerca de qué es lo que moralmente justifica a un régimen democrático. Desde esta perspectiva, la justificación meramente subjetiva (que cada uno de los ciudadanos piense sobre el proceso democrático) es insuficiente. Esta conclusión es acertada ya que basarse solamente en una legitimación subjetiva, en normas positivas o en el valor de sus resultados puede, en definitiva, justificar también un régimen no democrático. Por lo tanto, la democracia deliberativa se ve a sí misma como una explicación valorativa y normativa que justifica la opción democrática no solamente sobre alternativas no democráticas sino también la preferencia de ciertos arreglos institucionales sobre otros (Nino 1996).

La democracia deliberativa se enmarca dentro de las reacciones contemporáneas a las teorías democráticas revisionistas tan en boga en la ciencias sociales (especialmente estadounidense y particularmente influidas por la economía) de mediados del siglo XX. Bajo esta etiqueta “revisionista” incluyo las explicaciones que pusieron énfasis en descripciones realistas, descriptivas y/o elitistas del proceso democrático⁴. Esta perspectiva “revisó” (de allí la etiqueta) los postulados de la teoría democrática clásica que entendían a la democracia como el autogobierno de agentes autónomos (Przeworski 2010) y cuya base teórica puede rastrearse en textos centrales como el *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (1689) de John Locke, el *Discurso sobre la desigualdad* (1754) y *El contrato social* (1762) de Jean J. Rousseau y *La democracia en América* (1835) de Alexis de Tocqueville. Esta teoría clásica de la democracia entendía a la democracia como la participación de todos los ciudadanos en las cuestiones que les interesaban, a resultas del entendimiento del individuo como comprometido en la toma de decisiones colectivas.

Los revisionistas abandonaron las preocupaciones normativas sobre la mejor manera de alcanzar el ideal del gobierno del pueblo para centrar su atención en el comportamiento “real” de los ciudadanos y sus intereses individuales. La democracia pasa así a ser un procedimiento para expresar estos diversos intereses y demandas de la sociedad y registrar estas preferencias electoralmente: la democracia, así, es simplemente un sistema en el que alguien pierde elecciones (Przeworski 1991). A resultas de esto, la toma de

⁴ Es preciso destacar que aun sin compartir los postulados normativos de esta teoría, la rama empirista de las ciencias sociales (en particular la ciencia política) continúa, por razones operativas, enmarcada en esta tradición.

decisiones en democracia se limita a seleccionar a los líderes que llevarán adelante las políticas públicas que favorezcan a la mayor cantidad de personas. La participación política que exceda el acto electoral (o incluso el acto mismo de votar) es de este modo una anomalía: es altamente irracional informarse en exceso de las alternativas políticas o participar en movimientos sociales que no distribuyan incentivos selectivos por el gasto en tiempo y energía que esto supone (Downs 1957, Olson 1965, para un buen resumen de la perspectiva elitista ver Barry 1970). En una muy conocida analogía, la democracia se transforma en un “mercado electoral” (Barry 1970: 23) donde los votantes son los consumidores de una “oferta” producida por los partidos políticos. Esta analogía resulta en una efectiva privatización del proceso político.

La democracia deliberativa, como he señalado más arriba, reacciona contra las implicancias prácticas de la teoría revisionista. Esto es evidente en el rol marcadamente antielitista de la propuesta, ya que defiende una práctica democrática que excede a la labor de las autoridades electas. Adicionalmente, también posee un componente fuertemente participativo, y por lo tanto también se opone al minimalismo de las concepciones electoralistas de la democracia⁵. En esta línea recupera elementos de la tradición radical rousseauiana que pone especial énfasis en el rol de la participación directa (Gargarella 1996). Asimismo, a contramano de las perspectivas de la democracia basada en la persecución pura de los intereses, es una concepción inclusiva e igualitaria ya que rechaza la presunción de que la democracia se alcanza tan sólo con grupos compitiendo entre sí sin prestar atención a la dotación original de recursos. De este modo, como ejemplo, pone a la democracia deliberativa en una posición mucho más crítica a cuestiones como el dinero en política para reclamar una situación en la que todos los participantes estén en un mismo nivel de igualdad (en este sentido, por caso, se diferencia de las teorías pluralistas que no excluyen la posibilidad de que la competencia entre grupos coexista con grupos más aventajados que otros que determine el resultado de antemano). Por último, es preciso destacar también el rol importante que la reciprocidad tiene para la democracia deliberativa (Gutmann y Thompson 1996). En esta perspectiva se le da un valor importante a la atención de las preferencias e intereses de los demás. En

⁵ Sin estar explícitamente enrolados en la perspectiva deliberativista, los primeros pasos en la dirección participativa se dieron en Macpherson (1977) y Pateman (1970).

oposición a la privatización que se da en la perspectiva revisionista (donde no existe un debate público que informe la toma de decisiones individual), el debate entre pares y el reconocimiento del otro es central en la democracia deliberativa⁶.

Dicho de otro modo, para los deliberativistas no es de ningún modo suficiente que en una sociedad las autoridades accedan a sus cargos a través de elecciones limpias para calificar a la misma de enteramente democrática.

Adicionalmente, es profundamente racionalista, en tanto pone énfasis en la capacidad del razonamiento colectivo a la hora de tomar una decisión, postergando a la simple puja de intereses.

A continuación, enumeraré algunas de las críticas habituales que se le han hecho a la democracia deliberativa antes de subrayar algunos dilemas que considero que, por el contrario, no han sido lo suficientemente atendidos.

La imposibilidad del consenso. Una crítica habitual es el optimismo hacia la posibilidad de acuerdo. Nino realiza una lúcida crítica a lo que él llama “enfoques dialógicos” habermasianos. Específicamente, Nino (1996: 143) explica que el diálogo (piedra basal del enfoque deliberativista) difícilmente pueda prosperar si los participantes “se limitan a describir lo que ya saben desde el comienzo: que sus intereses son diferentes”. Aún más, el autor sostiene que parece una “cuestión de azar” la posibilidad de alcanzar un compromiso entre posiciones extremadamente divergentes desde un punto de vista moral. Es curioso que Nino no reflexione sobre la posibilidad de que los mismos males aquejen no sólo a la teoría habermasiana sino también a la probabilidad de consenso en el marco de la democracia deliberativa. Varios críticos le han hecho críticas parecidas a esta última. En particular, Young (1996: 126) llama la atención contra la fragilidad del consenso en indivi-

⁶ En algún sentido la comparación entre la perspectiva revisionista y las reacciones posteriores (entre las que se incluye la democracia deliberativa) es algo injusta porque los revisionistas no proponen ni defienden *necesariamente* los valores asociados al revisionismo (baja información ciudadana, poco debate, minimalismo electoral). Por el contrario, ellos postulan que el objetivo es simplemente describir cómo funcionan las democracias liberales contemporáneas (es el caso específico de Schumpeter 1942). El punto de los deliberativistas, sin embargo, es escapar de esta descripción (que incluso comparten) para generar alternativas que puedan solucionar estas cuestiones.

duos que solamente comparten una comunidad política dado el hecho de que las sociedades contemporáneas carecen de los entendimientos mutuos necesarios para alcanzar el consenso. Young supone que en la búsqueda de consenso se apelará a algún “bien común” cuya existencia se aleja conforme las sociedades son menos homogéneas⁷.

Adicionalmente, el tratamiento que algunos autores deliberativistas (por ejemplo Elster 1986, Nino 1996) responden a las objeciones a la posibilidad de alcanzar consensos planteados con anterioridad por la escuela de la elección social (por ejemplo, el teorema de Arrow) no son del todo satisfactorios. La imposibilidad señalada por Arrow (1951) difícilmente desaparezca solamente por suponer que la sociedad no se enfrenta a alternativas opuestas sino que la deliberación llevará a cierto equilibrio agregativo de preferencias⁸; o por lo menos es necesario explorar cómo exactamente se articulará el debate para que esto ocurra. Como incluso ha señalado Elster (1986: 126-127), muchas veces en política el objetivo es ganar, con lo cual es difícil evitar las opciones ordinales.

Esta dificultad parece insalvable, al punto que versiones posteriores son menos ambiciosas. Gutmann y Thompson (2004: 6) reconocen que “en política la mayoría de las decisiones no son consensuales”. De esta manera la democracia deliberativa ha dado lugar a versiones algo más flexibles en las que si bien el consenso sería ideal, aspira a que el proceso decisorio haya incluido la posibilidad de atender todas las perspectivas aunque la decisión final no sea unánime⁹.

⁷ Es necesario aclarar que en lo concerniente a la existencia o no de lazos preexistentes existen divergencias entre los autores enrolados en la tradición deliberativa. Mientras que Nino (1996) no hace referencias explícitas a un “denominador común” entre los individuos Walzer (1987) habla de “entendimientos mutuos” y Barber (1984) hace hincapié en la necesidad de trascender las diferencias por su carácter divisivo implícitamente buscando “acuerdos”.

⁸ Para que efectivamente entonces la sociedad no se enfrente a elecciones tricotómicas, el debate debería articularse de manera muy específicas, lo cual es difícil que ocurra. Esto nos lleva a las cuestiones acerca de dónde se forja el consenso y quién organiza la deliberación. Sobre ambas cuestiones volveré enseguida.

⁹ Por esto mismo es crucial que las decisiones puedan revertirse. Los deliberativistas hacen especial hincapié en el componente “dinámico” de la democracia deliberativa (Nino 1996, Gutmann y Thompson 2004) por el cual las decisiones no son finales. La democracia minimalista o revisionista, sin embargo, incorpora esas provisiones. Przeworski (1991) señaló que en la democracia los conflictos, en lugar de resolverse, se “zanjan” por un tiempo limitado.

Cabría agregar además que la falta de valores mutuos no es en absoluto obstáculo para que el consenso tenga lugar. De hecho, la democracia deliberativa es precisamente más necesaria cuando esos valores mutuos son inexistentes. De esto mismo se trata también la crítica siguiente.

El consenso homogeneizador. Otra crítica hacia la democracia deliberativa está comuesta por sus preconceptos acerca del cuerpo que delibera, crítica que proviene del feminismo. Young (1987, 1996) ha señalado que detrás del énfasis deliberativista se esconde una homogeneización de las poblaciones que esconden las diferencias entre grupos. En especial, esto perjudica a las mujeres, a las minorías sexuales y a los sectores desaventajados de la sociedad que no poseen las herramientas retóricas que son apreciadas en contextos de debate; ya que éstas son específicamente aprendidas culturalmente. En esta perspectiva, el “poder social” internaliza diferencias insalvables que resulta en la devaluación de ciertos grupos frente a otros (Young 1996: 122). El “poder se filtra el discurso” (Young 1996: 123) y por ende las relaciones de poder (entre educados y no; entre minorías y mayorías) están viciadas por la relación asimétrica. Este ideal exclusivo y homogeneizador impide el real renacimiento de la vida pública. En otras palabras, la democracia deliberativa asume “unidad” (Young 1996: 125). Formulada de esta manera, esta crítica es en realidad una versión de la anterior: lo que Young estaría sugiriendo es que las diferencias de grupos imposibilitan alcanzar el consenso en algunos puntos.

Al respecto vale decir que es precisamente la práctica recurrente de la deliberación la que puede solucionar algunos de estos problemas. Una sociedad que ejercita periódicamente la deliberación puede incorporar en su repertorio político la posibilidad de sobrellevar las diferencias culturales. Al respecto, la posición de Young se asemeja a las teorías de la cultura política en lo estático del análisis. En efecto, en ciencia política existe una larga tradición de pensamiento que determina que las sociedades son democráticas o no en función de si poseen “valores democráticos” preexistentes (Almond y Verba 1963, Putnam 1993). Lo que estas perspectivas no suelen considerar es la posibilidad de endogeneidad causal: así como muchas sociedades no poseen (o no poseían) valores democráticos simplemente porque no habían tenido oportunidad de autogobernarse, muchos sectores desaventajados no poseen las “herramientas” de deliberación simplemente porque han tenido un rol pasivo en la toma de decisiones colectiva. Por esta razón, la plausible

asimetría en herramientas y prácticas discursivas de algunos sectores se soluciona con más deliberación y de ninguna manera con menos.

Su carácter impráctico. Una crítica habitual es la que hace referencia a la condición de “teórica” e “impracticable” de la democracia deliberativa. En esta línea, el “mundo real” se ocupa de desautorizar los postulados de la teoría (Benhabib 1996).

Esta es una crítica habitual. A pesar de su popularidad, no se ha profundizado en específicamente dónde reside la impracticidad de la teoría deliberativa de la democracia. A continuación esbozaré una crítica institucional de la teoría, a partir de tres dilemas que creo que no han sido resueltos por los teóricos deliberativistas que se relacionan con la cuestión de la impracticidad. Esta crítica tiene por objeto señalar dónde residen los problemas de la aplicabilidad de la teoría.

Primer dilema: La indeterminación de la arena de deliberación

Un problema que los teóricos de la democracia deliberativa no han resuelto de manera satisfactoria es determinar dónde exactamente se da (o dónde primordialmente, entendiéndolo que las tres alternativas presentadas a continuación no son mutuamente excluyentes) el debate robusto en el seno de una sociedad. ¿El debate se dará en instituciones privadas (incluyendo instituciones religiosas, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales o incluso reuniones privadas al estilo de algunos *caucuses* electorales estadounidenses)¹⁰? O, por el contrario, ¿se dará en el marco de instituciones gubernamentales públicas (del tipo concejos deliberantes locales, unidades

¹⁰ En algunos estados del centro de los Estados Unidos (Iowa es el caso con mayor atención mediática por su ubicación temprana en el calendario electoral), el proceso primario de selección de candidatos presidenciales se realiza a través de la reunión de privados en cada uno de los distritos electorales del estado. Luego de una deliberación los individuos autorizados a participar en cada una de estas reuniones seleccionan a uno de los candidatos como el ganador. La suma de todas las asambleas de un estado determinará el ganador de la primaria de este estado y por ende sus electores en la convención partidaria nacional.

administrativas altamente descentralizadas del tipo cantón suizo)? Por último, una tercera alternativa sería que el debate robusto se desenvuelva a través de los medios de comunicación¹¹. Las respuestas a esta pregunta no son inocuas, como veremos a continuación, aun si la deliberación se desarrolla en más de uno de estos canales a la vez siempre que haya cuestiones de interés público.

Como ya he señalado, la respuesta a esta pregunta es clave para pensar cómo se va a alcanzar la democracia deliberativa ideal. Si la respuesta es la primera alternativa¹², la democracia deliberativa pasa a convertirse en una versión más acotada de la teoría tocquevilleana sobre la importancia de la sociedad civil. Dicho de otro modo, si la deliberación debe tener lugar en espacios privados, la democracia deliberativa no se distingue demasiado de la tradición que señala la importancia del involucramiento cívico de los individuos por afuera del Estado (e incluso funcionando como contrapeso a éste). Esta tradición de pensamiento (que, como he señalado, tiene sus orígenes en las reflexiones de Alexis de Tocqueville sobre el asociacionismo cívico estadounidense) subraya el vínculo entre la calidad de la vida pública y el desempeño de las instituciones sociales (ver especialmente Putnam 1995, 2000). De acuerdo a las investigaciones de la perspectiva “neo-tocquevilleana”, las políticas públicas suelen ser exitosas cuando son aplicadas en comunidades involucradas cívicamente, lo cual incluye robustos lazos sociales al interior de la comunidad. Todo esto edifica un “capital social” clave para el éxito incluso individual¹³. En definitiva, para esta perspectiva una sociedad civil fuerte, robusta y vibrante fortalece y estimula a la democracia (para algunas versiones de esta concepción, ver Cohen y Arato 1992, Cohen y Rogers 1995, Putnam 1993, Walzer 1992).

La teoría deliberativa de la democracia compartiría entonces un denominador común (la importancia de las asociaciones civiles en la comunidad) pero enfatizaría más el diálogo y la deliberación que puedan darse en

¹¹ Como he sugerido antes, la deliberación podría darse a través de más de uno de estos canales.

¹² A juzgar por la discusión de Nino (1996) sobre la democracia directa pareciera que ésta es la alternativa preferida por este autor.

¹³ Existen, sin embargo, autores que han señalado el rol negativo que puede adquirir una fuerte sociedad civil si esta incluye ideologías extremistas y/o radicales. Ver, por ejemplo, Berman (1997); Chambers y Kopstein (2001) y (parcialmente) Rosenblum (1998).

estas organizaciones que el valor del capital social y los lazos comunitarios que resaltan los autores enmarcados en la tradición neo-tocquevilleana.

Esta perspectiva sufriría, a mi juicio, de dos dificultades de tipo práctico. En primer lugar (y este problema también lo comparte con la tradición tocquevilleana), no estaría claro qué es lo que puede hacer la sociedad en general y el gobierno en particular al respecto en relación a un debate que tiene lugar en ámbitos privados. En segundo lugar, aun si la primera dificultad se hubiese resuelto, tampoco está claro cómo se podría dar el proceso de “agregación” de la deliberación. Es decir, si la sociedad poseyera numerosos focos de deliberación, en esta perspectiva éstos serían pequeños, posiblemente de magnitud local. ¿Cómo alcanzamos desde aquí un debate público robusto a nivel nacional, que lidie con los grandes temas nacionales y no con los meramente locales?

Si la alternativa preferida por los deliberativistas fuese la segunda; es decir, si la deliberación y discusión debieran tener lugar en el marco de instituciones de tipo gubernamental (como ser la unidad más descentralizada de federalismo, cualquiera sea ésta) la problemática cambia radicalmente. La primera cuestión es si las instituciones públicas representativas pueden servir para este objetivo. En otras palabras, ¿puede la deliberación defendida por los autores de esta perspectiva canalizarse a través de las instituciones representativas? A pesar de reformas marginales que puedan hacerse en este sentido, los debates parlamentarios o los argumentos frente a la Suprema Corte de Justicia, por caso, no poseen la capacidad de permitir el debate libre de toda la sociedad. Esto por varias razones. En primer lugar, en estos ámbitos “oficiales” (las sesiones parlamentarias, por ejemplo) el debate se transforma en antagonismo y en competencia. Asimismo, los partidos políticos no parecen ser los vehículos para esta tarea, ya que aspiran a “ganar” un argumento y no a consensuar (Young 1996: 123). En segundo lugar, el tipo de “apertura” a un mayor debate por parte de estas instituciones (a través de audiencias abiertas, tanto en la Corte como en el Congreso) son de una naturaleza intrínsecamente limitada: solamente miembros relevantes de la sociedad son invitados y las decisiones nunca son vinculantes.

Otra alternativa es que se generen instituciones públicas paralelas a las existentes. Las preguntas que deberían responderse son: ¿quiénes determinan la agenda de temas a tratar? ¿Funcionarios electos? ¿Quién (o quiénes) organizan la discusión? ¿Cómo evitar que este tipo de instituciones replique un concejo deliberante, es decir, una asamblea colegiada de repre-

sentantes provenientes de partidos políticos que trata temas de raíz local? De manera más preocupante, ¿cómo evitar que esta institución sufra de una excesiva intromisión estatal o de grupos políticos organizados¹⁴?

De manera más general, estas preguntas apuntan a dos problemas que enfrenta esta perspectiva. En primer lugar, un problema sería cómo proteger este tipo de instancias de deliberación de la excesiva institucionalización y burocratización que necesariamente experimentaría una institución de estas características. Dicho de otro modo, este tipo de iniciativas se verían enfrentadas a algunos dilemas cuya respuesta casi necesariamente resultaría en un proceso de solidificación institucional que le haría perder el carácter espontáneo que parece estar detrás de lo que algunos deliberativistas esperan de la deliberación. Y en segundo lugar, ¿cómo hacer para que esta institución oficial no duplique parlamentos locales (del tipo concejos deliberantes)? Efectivamente, si la deliberación tendrá lugar a través de organizaciones de índole pública es menester evitar simplemente una duplicación de funciones.

Por último, una tercera alternativa es que la deliberación tenga lugar a través de los medios de comunicación. Vale notar que esta última posibilidad no es mutuamente excluyente con las dos anteriores. En esta perspectiva, existe una estructura mediática altamente porosa a las instancias de deliberación y a las opiniones sociales sobre una infinidad de temas de relevancia pública. Por esto mismo, esta estructura claramente posee cierto nivel (aunque indeterminado) de influencia estatal: es difícil (si no imposible) pensar que un sistema de medios puramente privado y desregulado pueda cumplir este objetivo. De este modo, el Estado necesita generar las condiciones que permitan un debate robusto a través de los medios de comunicación. Por ende, esta perspectiva comparte un problema con la perspectiva anterior: es difícil determinar el grado correcto de intervención pública y que no se pervierta hacia un control estatal de los medios de comunicación.

Pero la perspectiva de los medios de comunicación adolece de otro problema, aún más serio. Un sistema de medios que permita cierta participación popular es altamente deseable. Sin embargo, no parece poder evitar un segundo dilema que encuentro en la teoría deliberativa. Me refiero al hecho de que por más ajustes que podamos hacer (y que serían muy positi-

¹⁴ Nótese que la “intromisión” de grupos políticos organizados (partidos políticos) no es necesariamente mala, pero así lo suelen considerar los teóricos deliberativistas.

vos), el debate estará siempre mediado por otros agentes. En este caso, por los dueños de los medios de comunicación (sean quienes sean). Este problema (la generación de grupos organizados que adquieren cierto rol preponderante en el proceso de discusión pública) es el que considero a continuación¹⁵.

Antes de pasar al segundo dilema, sin embargo, es preciso destacar la posibilidad de que en las arenas mencionadas se pueda deliberar y la decisión se tome en las arenas formales. De ser éste el caso, lo que quedaría por resolver es la manera en que el sistema formal recoja la “riqueza” del proceso deliberado.

Algunas de estas dificultades se hacen evidentes en las “encuestas deliberativas” (Luskin, Fishkin y Jowell 1994). Estas últimas son instancias de discusión en las cuales una muestra seleccionada se reúne a discutir un tema. A pesar del valioso resultado experimental, no deja de ser un ejercicio académico. No queda claro de estos experimentos la selección de participantes ni quién define los temas ni cómo se trasladan los resultados a la política pública específica a pesar de que los resultados muestran cómo los individuos son capaces de deliberar y de modificar sus opiniones. Estas experiencias deliberativas no pueden satisfacer ni la rendición de cuentas ni la participación de masas. Por lo tanto, en absoluto pueden pretender ocupar el centro de la escena democrática, sino a lo sumo corregir imperfecciones del sistema. Aún esta última posibilidad no está exenta de dificultades.

Segundo dilema: La tendencia hacia una estructura de representación desigual

Una dificultad adicional, que no he mencionado hasta aquí y que comparten las tres alternativas de deliberación pública (la alternativa de que ésta se canalice a través de organismos privados, organismos públicos y/o a través de los medios de comunicación) es el riesgo de una estructura de representación que favorezca a algunos actores sobre otros. Los deliberativistas no prestan suficiente atención al riesgo de que en aras de generar espacios de

¹⁵ Podría ocurrir que distintas decisiones puedan requerir distintas arenas, es decir, las tres arenas puedan convivir. Esto no afecta las observaciones a cada una de las arenas.

deliberación, la multiplicación de canales de participación sean colonizados por los grupos organizados. Esto es el resultado de la dificultad para que efectivamente un proceso deliberativo incluya la opinión y justificaciones de *todos* los afectados para poder conocer los intereses de los otros. En una sociedad compleja, la agregación de intereses particulares tenderá a agruparse en grupos colectivos de identidad. Esto per se no es negativo, pero tiende a premiar la participación corporativa de los grupos organizados. Esto también se da con un mercado de medios plural y democrático tal como lo defienden los deliberativistas.

Es preciso aclarar que el pensamiento de los teóricos deliberativistas de ningún modo se encuentra anclado en cosmovisiones corporativistas de la sociedad. Por el contrario, se sitúan claramente en el individualismo liberal. Mi punto es que esta “corporativización” es una consecuencia no deseada de la estructuración de la sociedad en grupos organizados.

Un elemento que colabora con esta situación es el carácter marcadamente épico que adopta a veces el proceso según sus teóricos. Algunos autores deliberativistas resaltan el hecho de que la deliberación en democracia es la mejor manera de tomar decisiones en las que existe un “desacuerdo o conflicto moral” (Gutmann y Thompson 1996: 11-51). En esta línea, la democracia deliberativa permite el razonamiento conjunto para alcanzar decisiones mutuamente aceptadas en los casos de desacuerdo moral (Gutmann y Thompson 1996: 1). La democracia deliberativa, por lo tanto, parece la elección más acertada para permitir la toma de decisiones en instancias cruciales o fundacionales, instancias donde están en juego valores y principios fundamentales¹⁶. Ejemplos de esto último incluyen la opinión de grupos aborígenes en lo que respecta al uso de sus tierras o a la población afroamericana estadounidense en lo que hace a sus derechos electorales. También incluyen decisiones sensibles como la sanción de una ley de medios o decisiones de salud pública en contextos de restricción presupuestaria. En estos casos es posible que los individuos participen masivamente y directamente (si es que el proceso político incorpora algún mecanismo para que esto suceda; sobre la cuestión de los dispositivos institucionales volveré más adelante). Sin embargo, en cuestiones menos centrales, donde no es precisamente el desacuerdo

¹⁶ Por ejemplo, Gutmann y Thompson comienzan su último libro sobre la democracia deliberativa (2004) con un ejemplo igual de dramático: la decisión de ir o no a la guerra de Irak.

moral lo que está en juego, donde los individuos no ven afectados derechos inalienables, donde no se están debatiendo cuestiones de vida o muerte la democracia deliberativa no parece tan precisa ni necesaria¹⁷. En estos casos, un problema que no ha sido lo suficientemente atendido es el de la posibilidad de que la deliberación no haga partícipes a los individuos directamente sino que se canalice mediante “actores relevantes” de la sociedad.

Este acceso diferencial a los canales de deliberación se da de manera muy notoria en los medios de comunicación. Como la cuestión de los medios de comunicación es central en la concepción deliberativista de la democracia vale la pena reflexionar un momento sobre el tema.

Está claro que la estructura de medios debe adecuarse a la necesidad de un debate robusto y vigoroso. La visión defendida por los deliberativistas hace énfasis en un activismo estatal que: (a) no se limita a la no censura sino que debe garantizar la participación de los grupos desaventajados por una determinada estructura social que favorezca a los grupos privilegiados sobre ellos (Fiss 1996, Nino 1996). Para ello, regulaciones públicas deben evitar el favoritismo hacia los grupos mejor posicionados; y (b) el Estado de ningún modo adopta una visión paternalista o perfeccionista que regule contenidos para adecuarlos a las ideas del partido político en el gobierno ni elimina alguna idea por encontrarla equivocada o desagradable¹⁸. Por lo tanto, el Estado debe evitar los monopolios privados, proteger y ayudar a las opiniones minoritarias y por ende expandir las voces en el ágora mediática. La pregunta que vale formularse es: ¿el acceso a los medios masivos de comunicación se garantizará a quién? Por supuesto que no pueden transformarse en propietarios de medios todos los miembros de la comunidad política. Por ende, a lo máximo que puede aspirar la democracia deliberativa en lo concerniente a la estructura mediática es, en primer lugar, a que sectores preestablecidos (partidos políticos, grupos étnicos) puedan acceder a espacios de difusión de manera equitativa independientemente de lo desagradable o equivocado del discurso y que ciudadanos comunes tengan algún tipo

¹⁷ Algunos autores deliberativistas parecen abonar esta perspectiva. Gutmann y Thompson (2004: 3) afirman que “no todos los temas, todo el tiempo, requieren deliberación”.

¹⁸ En este sentido acuerdan con la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos (caso “Brandenburg contra el estado de Ohio” de 1969).

de acceso razonable. En segundo lugar, a una estructura mediática que abra sus puertas lo más posible a la participación de los ciudadanos (cartas de lectores, comentarios de los oyentes y cosas por el estilo).

Sobre el derecho a réplica, un ejemplo sería el acceso de los individuos al derecho a réplica. Un caso comúnmente citado de la jurisprudencia estadounidense al respecto es “Red Lion Corporation Company contra la Comisión Federal de Comunicaciones de los Estados Unidos” de 1964 en donde la Corte Suprema explícitamente garantizó el acceso de un ciudadano difamado a este derecho. Sin embargo, el ciudadano en cuestión (Fred Cook) era un periodista de relativa notoriedad, lo cual abona la opinión presentada aquí de que la teoría deliberativa hace un gran trabajo al permitir la manifestación de grupos o individuos con algún tipo de importancia en la comunidad y no al resto de la colectividad.

Adicionalmente (y esto está relacionado con el primer dilema identificado más arriba), aun suponiendo que “todas las voces” tienen acceso a la difusión de sus ideas, sentimientos e intereses, ¿dónde se forjará el consenso al que se aspira? ¿Cómo se logra que todas las voces que hayan tenido su oportunidad de manifestarse luego acuerden una posición común? ¿En las redacciones de los diarios? ¿En los estudios de televisión?

El debate público defendido por la democracia deliberativa hace énfasis también en su oposición a una manera común de conducir campañas electorales en las democracias contemporáneas, que se concentran en personalidades individuales y los gustos, valores familiares y pasatiempos de estas personalidades. Aquí de manera más explícita el debate público ocurrirá entre candidatos presidenciales; es decir, entre actores ya de por sí “poderosos” en la comunidad política. A la hora de las aplicaciones prácticas hay cierta modestia por parte de algunos autores deliberativistas: Nino (1996: 227) explícitamente afirma que “el control de los medios masivos (de comunicación) debe ser distribuido entre diversas unidades políticas” (tal como ocurre en algunos países como Bélgica donde espacios televisivos se asignan partidariamente). De ningún modo lo anterior me parece un logro menor pero no creo que pueda decirse que de este modo se ha generado un debate robusto en todos los niveles de la sociedad.

Estos actores aventajados pueden ser también informadores públicos, intelectuales, académicos, analistas, tecnócratas o científicos. En un libro reciente sobre el tema (Gutmann y Thompson 2004) aparece un ejemplo que ilustra muy bien este punto: la decisión de marchar a la guerra de Irak en 2003

tomada por el gobierno de Bush en los Estados Unidos¹⁹. Los autores celebran la deliberación que se dio en aquella oportunidad. Pero “la deliberación” fue primordialmente el intercambio entre funcionarios y parlamentarios del gobierno contra parlamentarios opositores a través de las páginas y pantallas de los principales medios de comunicación; acompañado de apariciones en los mismos medios de intelectuales, analistas políticos e incluso personalidades mediáticas (como actores de cine) cercanos a uno y otro partido justificando sendas posibilidades. Es posible también que algunos “técnicos” (especialistas en armas químicas, por ejemplo) hayan podido manifestar su opinión. Por supuesto, que la administración Bush haya tenido que justificar su posición es infinitamente más valioso que si hubiese tomado su decisión a solas, en una habitación cerrada entre algunos pocos asesores presidenciales (como es el caso con las decisiones relevantes en varios países de América Latina). Pero está claro que no podemos desde aquí argüir que lo que tuvo lugar fue un proceso de deliberación pública²⁰. Lo cual no implica que los ciudadanos no puedan formarse una opinión sobre el tema (lo cual está muy ayudado por el hecho de que los temas se discutan extensamente) y hasta cambiado de opinión a raíz de las discusiones; pero no han sido ellos los que han intervenido en la discusión.

Los actores relevantes pueden también ser agregaciones funcionales de intereses, una suerte de deliberación corporativa. Para ejemplificar esta situación, supongamos que la construcción de una represa debe hacerse en las inmediaciones de un centro urbano. Esta localidad está formada por individuos autónomos con intereses que pueden divergir. Sin embargo, si la comunidad es lo suficientemente amplia, de manera natural se tenderá a agregar las participaciones. Supongamos que los pobladores están todos en contra porque la represa arruinará las tierras de pastoreo de su ganado. Aun suponiendo que fuese posible hacerlo en un marco temporal razonable, ¿tiene sentido que todos tomen la palabra para decir lo mismo? La agregación natural llevaría a que solamente uno de los individuos pertenecientes a este colectivo manifieste la opinión del grupo²¹.

¹⁹ Otro ejemplo que figura en el libro es menos dramático pero igualmente válido: la decisión del estado de Oregon de definir las prioridades de financiación en temas de salud pública (Gutmann y Thompson 2004).

²⁰ Por supuesto que la deliberación fue pública en el sentido de que los individuos pudieron tener acceso a ella. Mi punto es, naturalmente, que no participaron en ella.

²¹ Nótese que no queda claro, como mencioné anteriormente, dónde exactamente se da esta situación; si en el seno de una organización privada, pública o a través de los medios de comunicación.

Supongamos ahora que las condiciones son otras: la construcción de la represa resultará en la disponibilidad de agua en una zona árida pero que de todos modos implicará la anegación de una zona de pastoreo. Adicionalmente, se espera que la construcción de la represa atraiga cierto movimiento económico debido a su construcción y se espera incluso que una vez terminada sirva como un atractivo turístico. De este modo, la comunidad se encuentra ahora dividida. Los propietarios de ganado están en contra por lo mencionado anteriormente. Adicionalmente, hay un grupo de ciudadanos que está preocupado por el impacto ecológico de la represa. Por otro lado, los propietarios de hoteles y restaurantes ven con buenos ojos la posibilidad de que la construcción de la represa atraiga visitantes a la localidad. Por otro lado, los trabajadores de la construcción se encuentran entusiasmados por la creación de empleos que una obra de tal magnitud traerá a la comunidad. Por último, individuos que no pertenecen a ninguno de los grupos anteriormente mencionados desea poder consumir agua potable a menor costo. En este ejemplo, el atractivo de la deliberación como manera de llegar al consenso es naturalmente mayor que antes: hay varios grupos involucrados que tienen algo relevante que decir ante esta decisión que de algún modo u otro les puede alterar la vida. También en esta oportunidad es posible que haya una tendencia natural hacia el agrupamiento: tanto para los oyentes (suponemos que serían funcionarios que están a cargo de la decisión sobre si construir y dónde la mencionada represa) como (es de suponer) para los mismos protagonistas (los habitantes del pueblo) tal vez no tenga sentido que todos los propietarios de hoteles hablen para decir lo mismo. Lo mismo aplica para los obreros, para los hoteleros, para los propietarios de ganado.

¿Qué quiere ilustrar este ejemplo? Que finalmente el proceso de deliberación podría tender hacia la representación preferencial a grupos organizados de agregación de intereses (el delegado de los “obrerros”, el delegado de los “hoteleros”)²². Esto, en un contexto de sociedades estructuradas a priori de manera corporativa (pero no solamente en este tipo de sociedades) puede tender a favorecer a grupos preexistentes²³. Es razonable suponer, por ejem-

²² Como ya ha sido señalado (Olson 1965), en el caso de la provisión de bienes públicos la lógica por la cual varios participantes deciden dejar de participar y solamente los grupos organizados (que pueden proveer de incentivos selectivos) lo hacen aplica también en este caso.

²³ En principio no estoy connotando negativamente la organización de grupos organizados en lo que hace a la representación de intereses sociales. Es decir, podría ser que a

plo, que a la hora de tomar decisiones económicas relevantes (pagar la deuda, estatizar una empresa) los que terminen deliberando sean los actores funcionales corporativos (como ser los sindicatos, los industriales).

Esto es precisamente lo que ocurrió en un caso considerado ejemplar, el caso “Mendoza” en el cual la Corte Suprema argentina decidió sobre la contaminación del riachuelo Matanza. En 2004 la problemática de este último fue llevada a la justicia por un grupo de vecinos que presentaron una demanda en reclamo del saneamiento. Esta situación dio origen a la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”. La Corte Suprema realizó una serie de audiencias abiertas en las que varios individuos y organizaciones expusieron sus visiones con tiempo y de manera ordenada. Lo notable de esta iniciativa es que se abrió la participación a quienes quisieran intervenir si realizaban su petición con cierta anticipación. Pero más allá de lo valioso de esta iniciativa y del mejoramiento con respecto a la situación anterior, esto tampoco puede considerarse un ejemplo verdadero de deliberación pública. En primer lugar, esta “búsqueda del consenso” en realidad no es tal: el consenso no se alcanza en el seno de la sociedad sino entre siete jueces supremos. En segundo lugar, el formato no es uno de intercambio de ideas entre iguales en una comunidad; sino el de presentaciones frente a un tribunal, al mejor estilo de una mesa examinadora universitaria. En tercer lugar, y más allá de las buenas intenciones de la Corte en este respecto, solamente participaron de las audiencias públicas grupos organizados e individuos significativos, con la única excepción (parcial) de los vecinos que iniciaron la demanda. En efecto, los “deliberadores” (es decir, quienes participaron en la audiencia exponiendo su visión) fueron la entonces secretaria de Medio Ambiente Romina Picolotti, otros representantes del Estado nacional (como la Directora Nacional de Salud Materno-Infantil del Ministerio de Salud), del gobierno bonaerense y de la ciudad de Buenos Aires,

través del debate de grupos efectivamente se expongan los intereses y preferencias de toda la sociedad y de este modo los actores conozcan las preferencias de los otros grupos y que por esto mismo los actores modifiquen su posición y se arribe al consenso. Simplemente noto que el debate vigoroso y robusto solamente se da a través de estos últimos, lo cual no es lo mismo que decir que existe tal cosa en la sociedad. Sin embargo, también se podría ir un paso más allá y argüir que la corporativización del debate va en contra de los intereses de la población en general lo cual dependerá de la representatividad de los grupos *vis-à-vis* la sociedad.

la Defensoría del Pueblo de la Nación, la Universidad de Buenos Aires y las organizaciones no gubernamentales Fundación Ambiente y Recursos Naturales; Fundación Greenpeace; Fundación Ciudad; Centro de Estudios Legales y Sociales; y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos. También, por supuesto, representantes de las empresas acusadas de contaminar.

Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre el alcance real de la deliberación pública. Si la democracia deliberativa transcurre a través de los canales descriptos, ¿tiene sentido pensar la democracia deliberativa más allá de asegurar una transparente rendición de cuentas de las autoridades y una estructura mediática que apunte a una profunda libertad de expresión? En segundo lugar, ¿no habría que preocuparse por la influencia que puede tener sobre el debate público que éste se canalice a través de figuras reconocidas en el debate público? ¿No habría que temer la posibilidad de falacias de autoridad en un debate público de estas características? Elster (1986) hace referencia a una disyuntiva similar: la posibilidad de que individuos no verbalicen su verdadera opinión y prefieran plegarse a la opción mayoritaria (*bandwagon effect*). Tanto esta última posibilidad como el hecho de que (al ser personalidades públicas las que aparezcan debatiendo) los ciudadanos se limiten a seguir las opiniones de quienes ellos creen que tienen autoridad en la materia.

En definitiva, sostengo que un proceso de discusión (que considero altamente positivo) y negociación que incluya la manifestación de las emociones de los protagonistas con cierto límite de tiempo dentro del cual una decisión que debe ser tomada tiende por limitaciones estructurales hacia una representación organizada de los intereses. Adicionalmente, esto puede favorecer a grupos preexistentes, lo cual tiene mayores posibilidades de dejar expresiones populares sin manifestación. Los teóricos de la deliberación democrática no han prestado suficiente atención a esta cuestión, que creo central.

De hecho, de manera explícita esta representación “corporativa” puede cumplir las condiciones planteadas por los mismos deliberativistas. Según Nino (1996: 180), la “capacidad epistémica de la discusión colectiva (...) para detectar soluciones moralmente correctas no es absoluta, sino que varía de acuerdo con el grado de satisfacción de las condiciones que subyacen al proceso. Estas condiciones son: que todas las partes interesadas participen en la discusión y decisión; que participen de una base razonable de igualdad y sin ninguna coerción; que puedan expresar sus intereses y justificarlos con argumentos genuinos; que el grupo tenga una dimensión apropiada que maximice la probabilidad de un resultado correcto; que no haya ninguna

minoría aislada, pero que la composición de las mayorías y minorías cambie con las diferentes materias; que los individuos no se encuentren sujetos a emociones extraordinarias”. Nótese que una representación corporativa puede cumplir con estas condiciones. Entonces, como mínimo, la teoría deliberativista así planteada es perfectamente compatible con una representación cuasi-corporativa. Una estructura de grupos organizados (pero no de individuos autónomos) donde no queden preferencias sin agregar ni posiciones minoritarias es coherente con las condiciones presentadas por Nino. Aún más, sostengo que no solamente de mínima existe esta coherencia sino que no queda muy claro cómo el sistema evitará que esto ocurra.

Tal vez el riesgo de corporativización no sea mayor en la concepción deliberativista de la democracia que en otras (como el pluralismo descrito por Dahl 1961). Pero explícitamente la democracia deliberativa surgió en oposición a problemas como éste, por lo que la ausencia de mecanismos claros en la teoría para resistir estas tendencias es más problemático.

Tercer dilema: Los arreglos institucionales: Participación versus deliberación

De acuerdo con los postulados de la democracia deliberativa, distintos arreglos institucionales pueden compararse en cuán próximos o alejados están del modelo ideal de democracia. Específicamente Nino (1996) pretende apartarse de construcciones teóricas como la teoría del consentimiento de Rawls (1971), que ha sido criticada (véase por ejemplo Dworkin 1977) precisamente por su carácter hipotético al no poder justificar arreglos institucionales reales y encara un ejercicio de reflexión sobre los arreglos institucionales que pueden acercarse al ideal regulativo. De los teóricos de la democracia deliberativa Nino es de los pocos que encara este ejercicio²⁴. Es muy posible que Nino haya estado influido por el debate académico sobre formas de gobierno que tuvo lugar primordialmente en la ciencia política

²⁴ Aunque posiblemente haya algunos trabajos que merezcan atención que yo no haya considerado, el material anglosajón sobre la democracia deliberativa al que tuve acceso ignora íntegramente la cuestión (por ejemplo, Benhabib 1996, Gutmann y Thompson 1996, 2004). Los “deliberative polls” de Fishkin (Luskin, Fishkin y Jowell 1994) tienen otros problemas, como ya he señalado.

estadounidense en los años ochenta y noventa y a la cuestión del fortalecimiento institucional de las nuevas democracias latinoamericanas en el marco de las transiciones desde los regímenes autoritarios.

En esta línea, Nino explora posibilidades de mecanismos de democracia directa (ya que desde el punto de la democracia deliberativa, la representación es un mal necesario y se concibe como una delegación para continuar la discusión a partir del punto alcanzado por los electores durante el debate que llevó a la elección de representantes), el voto obligatorio (o la continuidad del mismo en casos como el argentino), el sistema parlamentario de gobierno, la descentralización administrativa y un sistema electoral que permita la continuación del debate iniciado a nivel de la ciudadanía.

Ya desde el comienzo puede verse cierta incomodidad de parte de los deliberativistas con la representación. Esto es el resultado de que para que la imparcialidad pueda desarrollarse, todos los potencialmente afectados deben tener la posibilidad de manifestarse y la unanimidad parece ser la mejor alternativa para que esto efectivamente ocurra. La democracia directa, por ende, es la alternativa preferida aunque los deliberativistas reconocen las “consideraciones operativas” que imposibilitan esta posibilidad y lidian con “sucedáneos regimentados” (Nino 1996: 166).

Aunque comparto la construcción normativa que destaca el valor de la deliberación en sociedades contemporáneas, no se sigue en absoluto que los arreglos institucionales propuestos en Nino sean mejores que sus alternativas para alcanzar esos objetivos. Las críticas al presidencialismo son muy atinadas en lo concerniente a los excesos del decisionismo de una sola persona²⁵ (ver también O’Donnell 1994 para una sólida crítica al presidencialismo en esta línea). Es cierto que el parlamento está mejor preparado que el ejecutivo para reflejar ideologías e intereses opuestos. Pero de aquí no se sigue que un sistema de gobierno parlamentario es superior porque responda a los resultados de la discusión que se da en la sociedad (si es que esa discusión tuvo lugar, claro está). El parlamentarismo posee cierta flexibilidad en lo que

²⁵ Sin embargo, las críticas de Nino (1996) a la manera en que se desarrollan las campañas electorales en el presidencialismo sí son incorrectas: en los parlamentarismos contemporáneos no hay en absoluto mayor énfasis en cuestiones ideológicas o programáticas que en el presidencialismo y los liderazgos personalistas no son menos visibles durante las mismas que en el presidencialismo (piénsese en Helmut Kohl, Angela Merkel, Silvio Berlusconi, Margaret Thatcher, Tony Blair o Felipe González). Ver sobre este último punto Fabbrini (2009).

respecta a la remoción del gobierno en casos de pérdida de apoyo legislativo, y en este sentido se podría argumentar que está más en línea con los intereses inmediatos del electorado, ya que evita la situación de gobierno dividido en la que un presidente pierde el control del parlamento luego de una elección legislativa intermedia. Dicho esto, creo que es difícil argüir que el parlamentarismo responde a una deliberación que haya tenido lugar en el seno de la sociedad, a menos que esa deliberación se haya manifestado en un cambio de mayorías parlamentarias. En otras palabras, no es a la deliberación a lo que el parlamentarismo es más sensible, sino a la composición de la asamblea²⁶ (Lijphart 1999, Linz 1990, Linz y Valenzuela 1994, Shugart y Carey 1992), independientemente de si los cambios en esta última fueron el resultado de un proceso más o menos extenso de discusión pública²⁷. En este sentido, afirmar lo contrario necesitaría de comprobación empírica. Como ya he señalado, sin embargo, la crítica apunta a la excesiva concentración de poder en una sola persona (aunque esta cuestión es independiente del tipo de gobierno presidencial o parlamentario) o la (in)estabilidad del presidencialismo. De cualquier modo, la excesiva concentración de poder en una sola persona es un fenómeno distinto a la cuestión del alcance de la deliberación y el involucramiento de los afectados en una decisión.

En lo que respecta al sistema electoral, no está claro que algún sistema electoral resulte en mayor deliberación ni que sirva mejor para continuar la deliberación iniciada antes entre los ciudadanos. En Nino (1996) hay una discusión al respecto en la que se revisan someramente virtudes y defectos de las distintas alternativas electorales pero no se afirma que algún sistema electoral resulte en la “continuación de la deliberación” iniciada en la sociedad civil.

Vale señalar que las propuestas específicas de los teóricos de la democracia deliberativa apuntan a multiplicar los canales de participación, pero

²⁶ Asimismo, la animosidad de los deliberativistas contra el presidencialismo suele olvidar que algunas variantes del parlamentarismo (específicamente el “modelo Westminster” o mayoritario) pueden ser aún menos conducentes al diálogo o deliberación (por lo menos entre actores políticos) que el presidencialismo. Ver la discusión en Lijphart (1999).

²⁷ Investigaciones recientes en ciencia política (ver por ejemplo Cheibub 2006) han señalado que el parlamentarismo tampoco es más conducente a mayores coaliciones entre fuerzas políticas sino que estas últimas tienen más que ver con la estructura partidaria e institucional de cada país. De todos modos, una coalición de gobierno no implica necesariamente que los involucrados en las decisiones tengan oportunidad de manifestar su punto de vista.

que de ello no se desprende que vaya a aumentar la deliberación en una sociedad. En efecto, Nino (1996) discute la posibilidad de consultas populares, referéndums o descentralización. Tomemos como ejemplo la descentralización. Para los deliberativistas la descentralización puede ser necesaria para dar la posibilidad de una democracia directa y para asegurar que aquellos cuyos intereses están siendo afectados participen en la toma de decisiones (Nino 1996). Así simplemente expuesta, lo que se están generando son canales de participación pero de ningún modo se desprende que ello conduzca a una mayor deliberación. Puesto en otros términos, los deliberativistas apuntan a las condiciones necesarias para que la deliberación pueda tener lugar pero de ningún modo estos mecanismos garantizan que esta ocurrirá²⁸.

Algo similar podría decirse de su (muy certera) crítica al hiperpresidencialismo. Las propuestas institucionales presentadas (principalmente, el sistema de gobierno parlamentario pero también mayor incidencia de iniciativas que apuntan a una participación popular expandida) alientan una descentralización del proceso de toma de decisiones. De manera similar, creo que estas propuestas multiplican los canales de participación, lo cual es una mejora sustantiva. Sin embargo, creo que es ambicioso suponer que esto resultará en un debate robusto que involucre a los ciudadanos particulares.

En resumidas cuentas, lo que la democracia deliberativa parece poder hacer es inspirar reformas institucionales que aspiren a aumentar el número de actores con poder de veto de una decisión. En este sentido, la democracia deliberativa puede inspirar concepciones consensuales o consociativas de la política (ver Lijphart 1966, 1999) en las que el gobierno toma en consideración la opinión de varios actores y no solamente de la mayoría. En otras palabras, esta visión consociativa determina que gobierna “la mayor cantidad de gente posible”. Esta visión de la democracia permite también que las minorías puedan manifestar su opinión, preferencias, emociones y justificaciones de decisiones que los involucran, cuestión (como hemos visto) central para los deliberativistas (Nino 1996). Esto no es un tema menor, puesto que al multiplicar el número de actores con poder de veto la democracia consociativa permite que las decisiones políticas se pongan bajo considera-

²⁸ Esto no me parece en absoluto una contribución menor aunque es posible que algunos deliberativistas no estén conformes con esta conclusión “de mínima” que le asigno a su teoría. Volveré sobre esto más adelante.

ción de varios protagonistas políticos de una comunidad lo cual permite sortear los problemas del hiper-presidencialismo. Sin embargo, y es preciso tener esto en cuenta, los arreglos institucionales propuestos por la democracia deliberativa no parecen ser capaces de generar un debate robusto a nivel individual; sino que pueden inspirar una mayor deliberación entre actores políticos a nivel gubernamental eliminando el decisionismo presidencial.

Por lo tanto, considero que en lo que hace al marco institucional, la democracia deliberativa puede alcanzar no una deliberación pública robusta sino una división y segmentación del poder entre varios actores políticos, sumado a un mercado mediático plural y a un sistema receptivo a las manifestaciones populares.

En definitiva, propongo aquí que el interés de la democracia deliberativa (o, mejor dicho, de los deliberativistas de origen argentino) por el parlamentarismo está injustificado. Desconoció que la respuesta a la pregunta “cómo es mejor que se decida” puede ser respondida a través de presidencialismos atenuados.

Conclusión. ¿Qué queda de la democracia deliberativa?

A lo largo de este ensayo planteé algunos dilemas que creo que no han sido lo suficientemente analizados por la teoría deliberativa. Adicionalmente, planteé que algunas de las disposiciones institucionales sugeridas se acercan más a una democracia más participativa (referéndum, iniciativa popular) pero no necesariamente más deliberativa; que otras (sistemas electorales, presidencialismo) apuntan a una (en mi opinión bienvenida) desconcentración del hiper-presidencialismo pero tampoco a una mayor deliberación.

Creo que parte de la recurrente desilusión de la ciencia política con la democracia deliberativa es a resultas de que la primera se obsesiona con la búsqueda de los resultados específicos de la segunda, como quien espera los resultados de un experimento. Considero que esta posición es un error. Como he señalado anteriormente, la democracia deliberativa no es (y no debiera ser considerada) como una teoría en busca de una práctica. La democracia deliberativa debiera ser entendida como la manera de esclarecer los principios que deberían guiar la dinámica política en las sociedades contemporáneas complejas. En otras palabras, la democracia deliberativa (es decir, la justificación de las prácticas democráticas que realiza la democracia deliberativa)

permite responder la pregunta de cuán democráticas pueden ser hoy las sociedades complejas (Benhabib 1996) y los principios que deben guiar los esfuerzos para revitalizar el rol ciudadano en una democracia. En palabras de Benhabib, la democracia deliberativa sirve para pensar los modos de asociación que tienen una “afinidad electiva” con los principios de la democracia.

Por esto mismo creo que la teoría presenta importantes contribuciones a las democracias como ideal regulativo; democracia como “blancos móviles” (Markoff 2011). En lo que respecta a consideraciones teóricas, sostuve en este ensayo que la deliberación como principio efectivamente cumple lo que sus autores han afirmado. El hecho de que su alcance sea mucho menor al originalmente propuesto (esto es, que no quede claro cómo efectivamente se llega al debate robusto y vigoroso en todos los ámbitos de la sociedad y no solamente en los grupos organizados como creo que ocurre) no hace mella al objetivo final: el de legitimar las instituciones democráticas. La legitimidad de las instituciones democráticas puede alcanzarse mediante una deliberación, aunque ésta tenga lugar solamente en los grupos dominantes de la sociedad.

En lo concerniente a la cuestión del diseño institucional, sostuve que a diferencia de autores como Nino, la democracia deliberativa no funciona necesariamente mejor bajo un sistema de gobierno parlamentario. Sin embargo, es posible pensar un mayor consociativismo que incluya sólidos mecanismos de rendición de cuentas, participación popular y agenda abierta.

En primer lugar, en la línea de lo originalmente planteado por Nino, es preciso abandonar la práctica hiper-presidencialista. Esto podría implicar eliminar las herramientas proactivas del presidente y otorgarle algunas de estas atribuciones al Congreso. Es necesario fortalecer al actor legislativo y abolir las prerrogativas unilaterales presidenciales. Como ha sido señalado más arriba, el sistema político debe exigirle al presidente compartir el poder. En este sentido y como he señalado más arriba debemos apuntar a un mayor consociativismo.

En segundo lugar, las reformas deben apuntar a fortalecer la rendición de cuentas. Como sostienen Gutmann y Thompson (2004), aun cuando la deliberación transcurra a través de los medios o personalidades y organizaciones relevantes el proceso es positivo socialmente. Por ende, es preciso que los canales para que la ciudadanía pueda presenciar este debate estén presentes. Adicionalmente esto implica un mercado de medios públicamente regulado que no responda a orientaciones partidarias.

Es posible que lo que hoy en día se consideran mecanismos tradicionales de rendición de cuentas (por ejemplo, la posibilidad de acceder a los representantes o la pobre concepción del “gobierno electrónico” como la recolección de datos en internet) no interese a los ciudadanos. Es posible, efectivamente, que muchos ciudadanos convivan apáticamente con audiencias abiertas, sesiones legislativas públicas, leyes de información pública. Pero el punto no es que el sistema debe lograr interés en estas cuestiones. Lo que el sistema debe lograr es que los ciudadanos tengan a mano la posibilidad de hacerse escuchar.

Por esto mismo, el sistema debe ser lo más receptivo posible a las manifestaciones sociales que garanticen el dinamismo de la agenda pública. Como, por las razones expuestas aquí, es altamente improbable que la deliberación se extienda a toda la sociedad, la protesta queda como uno de los mecanismos más sensibles para detectar las graves deficiencias en sociedades que no han logrado corregir los problemas existentes. La protesta, y un mercado mediático plural pueden funcionar como una caja de resonancia para que se escuchen las demandas de los sectores desaventajados de la sociedad.

En definitiva, a pesar de los puntos opacos señalados aquí, es menester garantizar estas capacidades institucionales si queremos acercarnos a este ideal regulativo democrático intentando eliminar sus deficiencias.

Bibliografía

- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba (1963) *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press.
- Arrow, Kenneth (1951) *Social Choice and Individual Values*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Barber, Benjamin R. (1984) *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press.
- Barry, Brian (1970) *Sociologists, Economists and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Benhabib, Seyla (1996) “Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy”, en Benhabib, Seyla, *Democracy and Difference*, Princeton, Princeton University Press.
- Berman, Sheri (1997) “Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic”, en *World Politics*, Vol. 49, N° 3.
- Chambers, Simone y Jeffrey Kopstein (2001) “Bad Civil Society”, en *Political Theory*, Vol. 29, N° 6.

- Cheibub, José Antonio (2006) *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cohen, Jean L. y Andrew Arato (1992) *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press.
- Cohen, Joshua (1989) "Deliberation and Democratic Legitimacy", en Hamlin, Alan y Phillippe Petit (eds.) *The Good Polity: Normative Analyses of the State*, Londres, Blackwell.
- Cohen, Joshua y Joel Rogers (1995) *Associations and Democracy*, Nueva York, Verso.
- Dahl, Robert A. (1961) *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press.
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row.
- Dworkin, Ronald (1977) *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Harvard University Press.
- Elster, Jon (1986) "The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory", en Elster, Jon y Aanund Hylland, *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fabbrini, Sergio (2009) *El ascenso del príncipe democrático: quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Fiss, Owen M. (1996) *The Irony of Free Speech*, Cambridge, Harvard University Press.
- Gargarella, Roberto (1996) *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Buenos Aires, Ariel.
- Gutmann, Amy y Dennis Thompson (1996) *Democracy and Disagreement. Why Moral Conflict Cannot Be Avoided in Politics, and What Should Be Done about It*, Cambridge, Harvard University Press.
- Gutmann, Amy y Dennis Thompson (2004) *Why Deliberative Democracy?* Princeton, Princeton University Press.
- Lijphart, Arend (1968) *The Politics of Accommodation; Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press.
- Lijphart, Arend (1984) *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Barcelona, Ariel.
- Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Democracies*, New Haven, Yale University Press.
- Linz, Juan (1990) "The Perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy*, Vol. 1, N° 1.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (1994) *The Crisis of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Luskin, Robert C., James S. Fishkin y Roger Jowell (1994) "Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain", en *British Journal of Political Science*, Vol. 32.
- MacPherson, Crawford B. (1977) *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press.

- Markoff, John (2011) "A Moving Target: Democracy", en *European Journal of Sociology*, Vol. 52, Nº 2.
- Nino, Carlos Santiago (1996) *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa.
- O'Donnell, Guillermo (1994) "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, Vol. 5, Nº 1.
- Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press.
- Pateman, Carole (1970) *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (1991) *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (2010) *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Iguaritaria-Siglo XXI.
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (1995) "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", en *Journal of Democracy*, Vol. 6, Nº 1.
- Putnam, Robert D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Democracy*, Nueva York, Simon & Schuster.
- Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*, Cambridge, Belknap Press.
- Rosenblum, Nancy L. (1998) *Membership and Morals: the Personal Uses of Pluralism in America*, Princeton, Princeton University Press.
- Schumpeter, Joseph A. (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper and Brothers.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992) *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Walzer, Michael (1992) "The Civil Society Argument", en Mouffe, Chantal, *Dimensions of Radical Democracy*, Londres, Verso.
- Young, Iris M. (1987) "Impartiality and the Civic Public", en Benhabib, Seyla y Drucilla Cornell, *Feminism as Critique*, Londres, Polity Press.
- Young, Iris M. (1996) "Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy", en Benhabib, Seyla, *Democracy and difference*, Princeton, Princeton University Press.

Resumen

El presente artículo se propone analizar desde una perspectiva institucionalista las dificultades presentes en la teoría de la democracia deliberativa. A pesar que un número significativo de filósofos y teóricos políticos han argumentado en favor de la concepción deliberativista de la democracia, sostengo que su traducción en mecanismos institucionales concretos la convierte en un ideal regulativo antes que en una posibili-

dad concreta de arreglos institucionales precisos. En particular, señalo que la teoría no ha podido resolver la indeterminación de la arena de deliberación; la tendencia a la corporativización de la participación ni los detalles de la ingeniería institucional que podría alentar la deliberación. Así, la democracia deliberativa debe ser vista no como un manual de instrucciones sino como un tipo ideal regulativo.

Palabras clave

Teoría de la democracia - democracia deliberativa – participación - instituciones - tipos ideales

Abstract

This article analyzes from an institutional perspective the difficulties present in the deliberative theory of democracy. Although a significant number of philosophers and political theorists have argued in favor of the deliberative conception of democracy, I argue that its translation into concrete institutional mechanisms makes it a regulative ideal rather than a real possibility of precise

institutional arrangements. In particular, I note that the theory is not prepared to resolve the indeterminacy of the specific deliberation arenas; the trend towards a corporatist participation and, finally, to specify the precise institutional arrangements that could encourage deliberation. Therefore, deliberative democracy should be considered not an “instruction manual” but as an ideal type.

Key words

Democratic theory - deliberative democracy - participation - institutions - ideal types