

La desigualdad de recursos: un reto pendiente para la Democracia Deliberativa

PEDRO JESÚS PÉREZ ZAFRILLA*

La Democracia Deliberativa hace del debate público el centro de la participación política de los ciudadanos. Sin embargo, las diferencias materiales que existen entre los individuos pueden influir de una forma decisiva en el desarrollo del proceso deliberativo.

En este artículo examino la forma en que desde esta teoría de la democracia se ha hecho frente a este problema. Aunque encontramos notables diferencias entre los autores, todos ellos defienden la necesidad de garantizar una igual influencia de los ciudadanos en el proceso político. Democracia deliberativa, Desigualdad de recursos, Igualdad cuantitativa, Igualdad cualitativa, Capacidades.

The Deliberative Democracy puts the public debate at the core of the citizens' political participation. Nevertheless, the material differences that exist between the individuals can influence decisively the development of the deliberative process.

In this article, I examine the way in which this theory of the democracy has treated this problem. Although we find differences between the authors, all of them support an equal influence of citizens in the political process.

Deliberative Democracy, Inequality of Resources, Quantitative Equality, Qualitative Equality, Capabilities.

1. Introducción:

El concepto «Democracia Deliberativa» fue acuñado por Joseph M. Bessette en 1980 en referencia al sistema representativo impulsado por los federalistas americanos James Madison y Alexander Hamilton.¹ Sin embargo, la democracia deliberativa como teoría política fue iniciada sólo unos años después por parte de Benjamin Barber² y Jane Mansbridge,³ precisamente como una alternativa a un sistema representativo, en este caso, el propio del

* Doctor en Filosofía por la Universidad de Valencia. Autor de «La transformación de la sociedad civil: un proyecto en clave deliberativa», *Contrastes. Revista internacional de filosofía*, vol. XIV, 2009, pp. 199-215; y «Democracia Deliberativa: una apuesta por el valor epistémico de la deliberación pública», en *Revista de Filosofía*, vol. 34, núm. 1, 2009, pp. 155-73.

Este trabajo se inscribe dentro del Proyecto de Investigación «El reconocimiento recíproco como base de una bioética intercultural», de referencia FFI2008-06133/FISO, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

- 1 J. M. Bessette, «Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government», en Robert A. Golwin y William A. Schambre (eds): *How democratic is the Constitution?* Washington, American Enterprise Institute, 1980, pp. 102-16.
- 2 B. Barber. *Strong Democracy. Participatory politics for a new age*. Berkeley, University of California Press, 1984.
- 3 J. J. Mansbridge. *Beyond adversary democracy*. Chicago, University of Chicago Press, 1983.

liberalismo. Posteriormente, John Rawls, Jürgen Habermas, Joshua Cohen o Amy Gutmann y Dennis Thompson, entre otros, dieron a este modelo de democracia un nuevo giro hacia posiciones más próximas a la teoría liberal en temas que afectan a la participación política o el logro del consenso en la deliberación.

Pero más allá de las diferencias que separen a los diversos enfoques, para todos estos autores, lo característico de la Democracia Deliberativa, y lo que la distingue del sistema liberal, no es tanto el tipo de procedimiento empleado para la toma de decisiones (si es directo o delegado, por consenso o por regla de la mayoría), sino más bien el modo como se lleva a cabo la formación de la voluntad por parte de los ciudadanos: mediante un proceso deliberativo en el que sean escuchadas las voces de todos los afectados, frente al sistema meramente agregativo que sólo aspira a satisfacer intereses egoístas.⁴

Es precisamente aquí donde entra en juego un factor que puede resultar determinante en el proceso deliberativo: la desigualdad de recursos materiales y políticos existente en nuestras sociedades. En este contexto, los poderosos pueden aprovechar su situación privilegiada para comprar las voluntades de aquellos más desfavorecidos. De esta manera, lograrían imponer sus intereses particulares, desoyendo las exigencias de justicia del resto de ciudadanos, y manteniendo así también la relación asimétrica sobre ellos. Este ha sido el elemento principal que ha llevado al sistema político liberal a degenerar en una pugna por la imposición de los intereses.

Los autores de la democracia deliberativa no son indiferentes ante esta situación, que puede afectar de una forma decisiva al desarrollo del proceso político. Los proponentes de esta teoría de la democracia apuestan por establecer unas condiciones que impidan que las desigualdades materiales determinen el modo como tiene lugar el proceso deliberativo de la formación de la voluntad en el marco de la razón pública. Esto será posible garantizando una igualdad de oportunidades en la participación en la deliberación pública. Esta igualdad de oportunidades es clave, ya que si alguien no puede intervenir en el proceso de deliberación, sus intereses no serán tenidos en cuenta, y así ya no será tratado como igual.⁵ Por ello, se hace necesario, por un lado, impedir la influencia de desigualdades arbitrarias en la participación política, basadas éstas en distinto poder económico o político. Por otro, garantizar que todos los argumentos pasen por un mismo escrutinio público, pues de lo contrario se destruiría la igual oportunidad de influencia política.

2. Por una igualdad real en el proceso político:

Los defensores de la democracia deliberativa no entienden la igualdad política en un sentido meramente cuantitativo, como sucede en el modelo agregativo de democracia; es decir, como la regla formal de «un hombre-un voto», ya que esta concepción se vislumbra para tales autores errónea. En ese modelo antagonista se trata de dar una igual oportunidad de influencia en el sistema político. Pero como en él la deliberación no es posible y se recurre

4 D. Estlund. «Who is afraid of Deliberative Democracy? On the Strategic/Deliberative dichotomy in recent constitutional jurisprudence», *Texas Law Review*, vol.71, 1992, p. 1.444.

5 T. Christiano. «The significance of public deliberation», en J. Bohman y W. Rehg (eds.): *Deliberative democracy. Essays on reason and politics.*, Cambridge, The MIT Pres, 1997, p. 25.

directamente al voto, se decide otorgar un voto igual a todos los ciudadanos, con independencia de sus circunstancias sociales y económicas o de su concepción del bien.

El error del planteamiento agregativo está en que tener un voto igual no garantiza una influencia igual en el proceso de toma de decisiones. El voto de todas las personas puede valer o influir lo mismo, pero es evidente que no todas las personas influyen por igual en la formación de la voluntad. La influencia política va más allá del simple voto; se muestra también en la posibilidad de poder convencer a otros de que voten según nuestro interés. Por ese motivo, el recurso a la deliberación es fundamental y el tratamiento de la igualdad política en la democracia deliberativa resulta clave, pues aquellos que posean no sólo unos mayores recursos sino también unas mayores habilidades deliberativas conseguirán una mayor influencia en la toma de decisiones.⁶

Así pues, desde esta teoría de la democracia se pretende ir más allá del esquema antagonista de la suma de votos y se pone el acento en la cuestión que verdaderamente importa: la influencia política real de los ciudadanos en la formación de la voluntad, pues las desigualdades materiales y de poder pueden llevar a unos a dominar las voluntades del resto e imponer sus intereses. Por ese motivo, estos autores hacen del análisis de las desigualdades de recursos y su influencia en la deliberación un aspecto clave en sus planteamientos.

Ahora bien, estos autores no se ponen de acuerdo en el modo como evitar la interferencia de las desigualdades materiales en el proceso político. Un conjunto de ellos, próximos a la teoría de Rawls, entienden que la desigualdad de recursos y su influencia en la deliberación deben atajarse desde la distribución igualitaria de los bienes. Aquí encontraríamos a Thomas Christiano, Joshua Cohen, Archon Fung, Jack Knight y James Jonson. Frente a ellos, James Bohman, Henry Richardson y David Crocker proponen un enfoque asentado sobre la teoría de las capacidades de Sen como respuesta a las carencias del anterior planteamiento. Siguiendo al economista y filósofo de origen indio, entienden que sólo habrá una igualdad de oportunidades si se permite el desarrollo de las capacidades de los sujetos, y no meramente una simple distribución de los recursos.

3. Los partidarios de la igualdad de recursos:

Sobre esta base, para autores de la democracia deliberativa, como Joshua Cohen y Thomas Christiano, se debe pasar de una igualdad meramente cuantitativa a otra de carácter cualitativo basada en el igual reparto de recursos para garantizar una igualdad de oportunidades en el proceso deliberativo. Dicho de otro modo: no se trata meramente de proporcionar a cada ciudadano una porción igual de poder político, sino de suministrarle los recursos políticos y económicos necesarios para que pueda hacer uso de dicho poder político de tal forma que sus intereses sean tenidos en cuenta en la deliberación pública.⁷ La igualdad política consiste en la igual consideración de los intereses de todos en el foro público, de ahí que estos autores incidan en la igualdad de oportunidades para hacerse oír en el mismo.

6 J. Knight y J. Johnson. «What sort of equality Deliberative Democracy require?», en James Bohman y William Rehg (eds.): *Deliberative democracy. Essays on reason and politics*. p. 280.

7 T. Christiano. *The rule of the many*, Colorado: Westview Press, 1996, p. 84.

Así por ejemplo, Christiano elabora una lista de recursos necesarios para conseguir que nuestros intereses sean considerados en el debate público, a saber: votos, financiación de las campañas electorales, el acceso a las fuentes de información para poder hacerse oír, pero también dinero, libertades y oportunidades. A todos estos elementos los denomina «herramientas, instrumentos o medios para conseguir nuestros fines».⁸ Estos recursos son clasificados en dos tipos: políticos y económicos. Los primeros están dirigidos a la influencia en el proceso de toma de decisiones, mientras que los segundos tienen que ver con la consecución de fines personales. Finalmente, señala que tiene prioridad el logro de la igualdad política sobre la económica, por lo que no pueden ser intercambiados recursos de un tipo por los del otro.⁹

Estos recursos son los elementos que claramente marcan la diferencia en el proceso político y que permiten que la influencia política de unos ciudadanos sea mayor que la de otros, frente a los postulados antagonistas, que se limitaban a establecer un igual reparto de poder político a través del voto igualitario. Es cierto que la desigualdad en el acceso a tales recursos puede deberse al azar. Por ejemplo, un abogado por su mismo trabajo cuenta con un mayor acceso a la información que un obrero, por lo que tendrá más fácil hacer llegar sus intereses a la esfera pública. De la misma manera, los poderosos pueden hacer uso de su nivel económico para sobornar a políticos con el fin de conseguir sus intereses, o también pueden subvencionar a los medios para que transmitan sólo la información que a ellos les interesa. Pero justamente porque la posición social de cada uno depende de la lotería social, y en vista del poder e influencia que se puede llegar a tener en cada caso es diferente en virtud del lugar que se ocupe, no tiene sentido decir que basta con que sea igualitario el recurso procedimental de una persona-un voto, mientras esos otros recursos como los económicos o el acceso a la información puedan mantenerse distribuidos de una forma desigual. Es evidente que una persona que tenga un voto igual que otra, pero que carezca de acceso a la información para hacer llegar a otros sus propuestas, se verá ninguneada por el resto y no tendrá una misma influencia ni será considerada como igual frente aquellos que poseen un mayor acceso a la información. Por ese motivo, sólo si estos otros recursos son distribuidos igualitariamente, podrá darse una igualdad de oportunidades.

Si se quiere tener una igualdad real en el proceso de toma de decisiones se deben tener en cuenta estas otras variables que la teoría antagonista dejaba de lado, pero que estos autores advierten. No basta, por ello, con lograr una igual distribución del poder político (votos), sino también de aquellos otros factores que determinan el contenido del proceso de toma de decisiones. Esto es lo que Christiano denomina el Principio de igualdad política. Este principio pretende así garantizar que la influencia de los ciudadanos en el proceso político sea realmente igual y que sus intereses sean tenidos en cuenta en el mismo. Si se debe otorgar una igual consideración a los intereses de todos, y los recursos para llevar a cabo esos intereses son escasos, parece lógico que los recursos deban distribuirse

8 *Ibid.*, p. 63.

9 *Ibid.*, p. 78. La similitud de este planteamiento con el enfoque rawlsiano es más que evidente. Recordemos cómo para Rawls las personas otorgaban una prioridad a las libertades básicas sobre los recursos económicos, de tal forma que no pretenderían cambiar aquéllas por una mayor cantidad de recursos (J. Rawls. *Teoría de la justicia*. México: F.C.E., 2002, p. 235).

de una forma en la que todos los ciudadanos reciban una igual consideración, para que así todos cuenten con los mismos medios para conseguir sus fines.

Joshua Cohen se expresa en un sentido similar a Christiano. Comparte la idea de que las desigualdades materiales conllevan necesariamente desigualdades en el ámbito político. Por ese motivo, cree necesario que desde el ámbito público se trate de paliar esta situación para mantener así la «igualdad sustantiva» entre los ciudadanos. Se deberá por ello proporcionar a los ciudadanos los medios para superar las desventajas políticas que provienen de las carencias materiales. Serán para Cohen los partidos políticos los que, mediante la representación de los desfavorecidos, lleven a cabo esa tarea.¹⁰

De esta manera, tanto Cohen como Christiano apuntan a la necesidad de ir más allá de la igualdad formal meramente cuantitativa a otra de tipo «cualitativo», en el sentido de Christiano, «sustantivo» en el de Cohen o «complejo»¹¹ para Knight y Johnson, que tenga en cuenta la influencia de los recursos materiales y políticos en la participación política, y en concreto en la deliberación pública. Así, la tarea de la democracia deliberativa será la de limitar la influencia que tales recursos poseen en el foro público. Con ese propósito defienden la distribución igualitaria de los mismos entre los ciudadanos, para garantizar así de una forma efectiva la igualdad real de oportunidades entre todos los ciudadanos, con independencia de su posición social. El modelo sobre el que orientar esa distribución para Christiano adquiere la forma de una igual consideración de todos los ciudadanos en el reparto de los recursos, mientras que para Cohen la solución más acorde con el ideal deliberativo pasa por implantar un modelo socialista, aunque renunciando a la propiedad compartida de los recursos.¹² Es decir, ambos entienden que los recursos políticos y económicos influyen en la deliberación, pero ello nos les lleva a proponer ni una propiedad compartida de los mismos¹³ ni una distribución por igual del dinero.¹⁴

4. Los partidarios del desarrollo de las capacidades:

Los planteamientos de los autores citados antes comparten el énfasis en la distribución de recursos como medio para afrontar esa desigualdad material y política. Será precisamente esta idea la que intentará superar el planteamiento que engloba al otro grupo de autores de la democracia deliberativa y en el que encontramos a Henry Richardson, James Bohman y David Crocker. Estos creen insuficiente el reparto igualitario de los recursos para garantizar la igualdad de oportunidades en la participación política, y ello lo basan en la teoría de las capacidades de Amartya Sen. No en vano, dicha teoría fue presentada por el propio Sen precisamente como una crítica a la idea de bienes primarios de Rawls.¹⁵

10 J. Cohen. «Deliberation and democratic legitimacy», en James Bohman y William Rehg (eds.), *Deliberative democracy. Essays on reason and politics*. pp. 74 y 85-6.

11 J. Knight y J. Johnson. «What sort of equality does deliberative democracy require?», p. 280.

12 J. Cohen. «The economic basis of deliberative democracy», *Social Philosophy and Policy*, vol. 6, 1989, pp. 25-50.

13 *Ibid.*, p. 50.

14 T. Christiano. *The rule of the many*, p. 79.

15 A. K. Sen. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Plantea, 2000, pp. 36-7.

Hemos de reconocer, en primer lugar, que la adaptación que hacen de este enfoque los autores de la democracia deliberativa comparte con los de Christiano y Cohen la idea de «igualdad cualitativa» frente a la meramente cuantitativa propuesta por los partidarios de la democracia antagonista.¹⁶ Entienden que se ha de ir más allá de la mera posesión de igual poder político a la igual influencia real en el proceso de formación de la voluntad y toma de decisiones. Pero la diferencia está en que para autores como Bohman o Richardson, siguiendo aquí la crítica de Sen a Rawls, no basta con establecer la igualdad de recursos económicos o políticos para garantizar la igualdad de oportunidades. Tampoco sirve el supuesto rawlsiano de que todos los ciudadanos poseen un grado suficiente de capacidades para hacer uso de los recursos y oportunidades.¹⁷ Así se manifiesta Bohman:

«La democracia deliberativa no puede asumir que los ciudadanos están igualmente situados o son similarmente capaces de hacer uso de sus oportunidades y recursos».¹⁸

Según estos autores, las desigualdades de influencia política existentes no se deben meramente al desequilibrio en la posesión de bienes por las personas, sino al desigual desarrollo de las capacidades de los sujetos para emplear los recursos que tienen disponibles. En este sentido, para estos autores se deberá propiciar el desarrollo efectivo de las capacidades de los sujetos para que puedan disponer de los recursos de una forma adecuada y exista una igualdad de oportunidades efectiva.¹⁹ Sólo así será posible garantizar un mínimo de efectividad pública, y no meramente mediante la igualdad de recursos.

Es evidente que las desigualdades sociales y de poder, como el acceso a la esfera pública, redundan en una menor influencia pública de los menos aventajados, de tal forma que éstos no puedan hacer llegar sus intereses a la deliberación. Pero también hay otros factores que Rawls, así como Christiano y Cohen, pasan desapercibidos: las desigualdades comunicativas (las habilidades participativas y de hacer uso efectivo de las oportunidades disponibles para deliberar) y la carencia en el desarrollo de las capacidades públicas que impide a los necesitados participar en la esfera pública. Bohman denomina a estos tres tipos de desigualdades «desigualdades deliberativas».

De esta manera, sobre el concepto de «capacidad» de Sen, Bohman introduce la idea de «pobreza política», entendida como la carencia de habilidades para participar de una forma efectiva en el proceso político, esto es, la incapacidad de hacer uso de las oportunidades necesarias para influir en el proceso político.²⁰ Esas habilidades comprenden la capacidad de llevar la iniciativa y poder dirigir la deliberación a un tema en el que uno esté interesado, así como que sus razones puedan recibir la atención de los demás; es decir, la capacidad de

16 H. Richardson. *Democratic autonomy, Public reasoning about the ends of policy*. Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 85. Cfr. J. Bohman. *Public deliberation*. Massachusetts, The MIT Press, 1996, p. 122.

17 J. Rawls. *Liberalismo político*. Barcelona, Crítica, 1996, p. 216.

18 J. Bohman. «Deliberative democracy and effective social freedom: capabilities, resources and opportunities», en J. Bohman y W. Rehg (eds.): *Deliberative democracy*, p. 326.

19 J. Bohman. *Public deliberation*, p. 109.

20 J. Bohman. «Deliberative democracy and effective social freedom: capabilities, resources and opportunities», p. 333.

evitar ser excluidos de la esfera pública. Estas habilidades marcan para Bohman el «umbral de igualdad política», el cual garantiza la existencia de una libertad política efectiva.²¹

Es más, si se viola el umbral de igualdad política, esto es, si sucede que ciertos grupos son excluidos de la deliberación pública al carecer de las capacidades necesarias para poder intervenir introduciendo temas que a ellos les interesan, no se dará la condición de legitimidad necesaria de dicho proceso deliberativo. Si hay grupos que no pueden dar su consentimiento a las decisiones tomadas, no tendrán motivos tampoco para aceptar la legitimidad de las mismas. Para solucionar este problema se requieren acciones institucionales que garanticen el desarrollo de las capacidades deliberativas y rompan el círculo vicioso de la exclusión. Ello se conseguirá mediante medidas como la educación pública, seguridad social o programas de bienestar. Son estas capacidades la medida para determinar la igualdad así como la pobreza política y no sólo el nivel de recursos.

Richardson es otro autor que aborda el problema de la desigualdad de recursos desde el enfoque de las capacidades de Sen. En su obra *Democratic autonomy* señala una serie de condiciones para salvaguardar el nivel básico de igualdad cualitativa necesario en una democracia deliberativa. Esas condiciones pasan por la protección de unas libertades políticas iguales, la igualdad ante la ley, la implantación de medidas para mitigar la tendencia de la acumulación de riqueza en unas pocas manos y que el proceso de debate democrático se estructure de tal forma que permita a toda persona una oportunidad justa de participar y de influir con independencia de su poder político y económico. Y siguiendo aquí a Bohman, afirma que las instituciones deben potenciar las capacidades de los ciudadanos para participar adecuadamente en la deliberación democrática. Este apoyo debe ser no sólo económico, sino también dirigido a través de la educación y la asistencia social.²²

Richardson critica, no obstante, el planteamiento de Bohman en lo referente al «umbral de igualdad política», consistente en garantizar un umbral mínimo en el desarrollo de las capacidades deliberativas de los sujetos que les permita, por ejemplo, iniciar una deliberación introduciendo los temas que a ellos les preocupan. Esto, según Richardson, es muy complicado, ya que en nuestras sociedades pluralistas hay diversos grupos claramente minoritarios (o incluso radicales) cuyos temas de interés no merecen la atención de la mayoría por su idiosincrasia.²³

5. Conclusión:

A pesar de representar la democracia deliberativa una teoría política bastante joven, ha sabido afrontado con vigor los grandes problemas que afectan a la vida política actual, ofreciendo soluciones valientes para los mismos, con el fin de mejorar el funcionamiento de las instituciones y la convivencia en nuestras sociedades democráticas. Un claro ejemplo de ello lo representa el tema de la influencia de la desigualdad de recursos en el proceso político.

21 J. Bohman. *Public deliberation*, p. 113; cfr. J. Bohman. «Deliberative democracy and effective social freedom: capabilities, resources and opportunities», p. 324.

22 H. Richardson. *Democratic autonomy*, pp. 88-89. Unas condiciones similares a estas han sido reproducidas por David Crocker en su obra *Ethics of global development: agency, capability and deliberative democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 78-83.

23 H. Richardson. *Democratic autonomy*, p. 87.

En este caso, esta teoría de la democracia ha sabido detectar los errores del liberalismo, consistentes en su excesivo énfasis en la igualdad formal, que deja de lado el verdadero problema: la distinta influencia de los ciudadanos en el proceso político. Frente al liberalismo, la democracia deliberativa apuesta por un modelo distinto de igualdad política que permita equilibrar la influencia de las personas en la toma de decisiones. Los métodos elegidos para lograr este objetivo son dos bien distintos: unos autores, seguidores de la teoría rawlsiana, defienden la necesidad de redistribuir más equitativamente los recursos materiales, mientras que otros, más próximos a Sen, apuestan por potenciar el desarrollo de las capacidades de los sujetos. El examen realizado de ambas alternativas en las páginas precedentes nos lleva a concluir que la del desarrollo de las capacidades constituye una propuesta más acertada.

Ahora bien, la aplicación de la teoría de Sen al ámbito político requiere algunos ajustes. Para Sen, la libertad política, entendida como la capacidad de vivir como uno desee, requería para su cumplimiento del ejercicio de las capacidades. Sin embargo, como afirma Bohman, la simple conjunción de capacidades y recursos, si bien puede garantizarnos la participación efectiva en el foro público, no es suficiente para la obtención de los propios fines esperados. Se requiere además de la cooperación social. Nuestro poder político es limitado y está compartido con otros, de ahí que si queremos alcanzar nuestros propósitos políticos requeriremos del apoyo de los demás (o por lo menos de una mayoría).²⁴

Este es el motivo por el cual, como decíamos al principio, la democracia deliberativa enfatiza la necesidad de crear un marco institucional en el que los individuos basen su participación política en la cooperación con otros para el bien común, y no en la pugna entre intereses egoístas. Sólo si partimos de esta consideración podrá lograrse un sistema en el que las diferencias materiales no constituyan una herramienta de imposición partidaria, y puedan quedar desplazadas fuera del ámbito público. Por ello se hace tan necesario el desarrollo de los planteamientos de la democracia deliberativa en la sociedad actual, como única forma de superar el esquema antagonista existente. El modo de llevar a cabo esa transformación ya ha sido sugerido por los distintos autores. Ahora sólo falta la voluntad política de llevarlo a cabo. Este es el reto que tiene por delante la democracia actual.

24 J. Bohman. «Deliberative democracy and effective social freedom: capabilities, resources and opportunities», p. 324; cfr. T. Christiano. *The rule of the many*, pp. 24-25.