

### 3 RENDICIÓN DE CUENTAS, JUSTIFICACIONES PÚBLICAS Y DEMOCRACIA. UNA PERSPECTIVA DELIBERATIVA

*Alejandro Monsiváis Carrillo<sup>1</sup>*

Recurrir al potencial productivo del diálogo y el discurso parece algo muy recomendable para la literatura, pero no para la política. La política, nos recuerda Shapiro (1999), es una actividad en la que los protagonistas son el poder y la pugna entre intereses. Cuando se trata de solucionar conflictos entre grupos sociales, la fuerza de los argumentos apenas si puede considerarse como fuerza. Suelen ser más eficaces las transacciones o negociaciones en las que las partes implicadas en el conflicto obtienen algún tipo de beneficio, dejando para otro momento la exposición de argumentos racionales. Si la solución de conflictos no prospera, las palabras, a menos que asuman la forma de advertencias y amenazas, están de sobra.

El sentido común reconoce que la discusión y el diálogo pueden ser ejercicios muy saludables e iluminadores en la política, pero también muy poco prácticos. Mientras arde Roma es inútil discutir las sutilezas de los argumentos de nuestro adversario. Pero aún si lo fuera, no es posible esperar que todo mundo esté dispuesto a dedicar parte de su tiempo a deliberar, por más que se apele al compromiso cívico y a la participación ciudadana. Más todavía: si nos obstinamos en promover la deliberación política, nada garantiza que haya un auténtico entendimiento entre los participantes. Pueden compartir el idioma, pero no los códigos culturales de fondo. Inclusive, pueden estar presentes en el diálogo ciertas personas a las que nadie escuche realmente, por más que alcen la voz. Mejor dicho, sus voces son inaudibles porque la escasez de recursos materiales y lingüísticos no les permite participar del proceso deliberativo; de hecho, es probable que asistan al diálogo porque alguien más las obligó. También está la dificultad de la escala en la que se realiza la deliberación. Tal vez sea posible deliberar en torno a las cuestiones propiamente locales de la política, pero no se puede esperar que las políticas de Estado se definan a partir de un diálogo racional en el que participen, literalmente, todos los ciudadanos. Parece, entonces, inevitable reconocer que, en la arena política, las decisiones no se toman a partir de la retórica y la excelencia argumentativa, sino del balance resultante de la aplicación de un conjunto de estrategias de poder. La política contemporánea puede entenderse como una actividad en la que resultan triunfadores los más astutos y capaces, dadas un conjunto de reglas que aseguran la continuidad de la contienda. Tanto los

<sup>1</sup> Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", Área de Sociología Política y Económica. Correo electrónico: [amonsivais@institutomora.edu.mx](mailto:amonsivais@institutomora.edu.mx)

perdedores como los ganadores tienen incentivos para respetar las reglas y continuar jugando, sin tener que recurrir a una revolución.<sup>2</sup> Lo demás es parafernalia. Colores y pintas que permiten distinguir a los competidores.

El propósito de este ensayo es, a pesar de todo, expresar un argumento a favor de una concepción deliberativa de la política, la democracia y la rendición de cuentas. Lo que se pretende mostrar es que ciertos principios normativos de la política no pueden entenderse, ni llevarse a la práctica, sin una concepción robusta de la deliberación pública. Es cierto que la política es una actividad en la que se compete por el poder y los recursos, pero se trata de una actividad cuya continuidad depende, en gran medida, de la legitimidad que tengan las reglas de la competencia. La cuestión radica en que los reclamos de legitimidad política no puede prescindir de plantearse en términos de justificaciones, sino racionales, al menos razonadas, susceptibles de ser aceptadas, no por individuos que sean modelos de virtud, sino por agentes egocéntricos y utilitaristas.

La idea que se desarrolla en este trabajo, es que la deliberación pública establece estándares críticos para valorar los procesos de rendición de cuentas. La rendición de cuentas, en un sentido político, es el proceso mediante el cual los actores políticos responden a las diversas formas de vigilancia y control a las que están sometidos. Desde una perspectiva deliberativa, dicho proceso debe ser valorado en función de la medida efectiva en que cada ciudadano puede iniciar un proceso de escrutinio del poder político. Una de las dimensiones de la rendición de cuentas, entonces, se refiere a la posibilidad que la ciudadanía en general, tenga la capacidad de exigir información y justificaciones a quienes tienen el ejercicio del poder. En este contexto, la relevancia de los procesos deliberativos es determinante para que la dimensión justificativa de la rendición de cuentas cumpla con las exigencias de transparencia y publicidad.

Este ensayo está dividido en cinco apartados. El primero tiene por objetivo introducir el modelo deliberativo de la política. Es este modelo el que, renovando las bases normativas del proceso democrático, permite sostener una concepción deliberativa de la rendición de cuentas efectuada en, y desde, la sociedad civil. El segundo apartado se detiene con mayor detalle en la idea de deliberación. Se propone entender el diálogo político como algo más que un intercambio lingüístico: como una actividad social de cooperación. La tercera parte vincula a la deliberación con los ideales de democracia e inclusión; de esta manera se esquematizan algunos estándares críticos para valorar la efectiva inclusión política. El cuarto apartado examina el ideal de publicidad y busca establecer una conexión entre la deliberación y la rendición de cuentas. La quinta parte, por último, bosqueja algunas reflexiones acerca de la rendición de cuentas impulsada desde la ciudadanía y la sociedad civil.

### **3.1 El modelo deliberativo de la democracia**

La idea de deliberación pública postula que una norma, decisión o justificación política, para considerarse legítima, no solamente requiere que los procedimientos para llegar a ella sean imparciales, sino que los productos sean reconocidos como el resultado de un

---

<sup>2</sup> Esta es, más o menos, la esencia de una visión minimalista de la democracia. Véase Przeworski (1999).

diálogo razonado y libre en el que participan todos los ciudadanos involucrados en una situación dada.<sup>3</sup> Como tal, el proceso deliberativo pone en juego el *accountability* de los argumentos y las decisiones. Quien espere justificar el ejercicio de su autoridad, obtener apoyo para una decisión o ser elegido como representante, deberá ser capaz de mostrar que sus intereses son generales y que no perjudican ni vulneran arbitrariamente a ningún ciudadano. El carácter democrático de este modelo reside en las exigencias de inclusión y participación. Ningún agente o ciudadano, a quién compete una decisión política, debe quedar excluido del proceso deliberativo.

La idea de deliberación pública se ha desarrollado en el contexto de una reformulación normativa de la democracia, la “democracia deliberativa”. Se trata de una propuesta sustantiva del proceso político, atenta lo mismo a la adecuación normativa de los procedimientos, que a la justicia de los resultados. La concepción deliberativa de la democracia se puede definir con mayor precisión si se le contrasta con un modelo “agregativo” de la política y la democracia. El modelo “agregativo” asume que la democracia sigue la lógica de un mercado, donde los distintos agentes (partidos políticos, candidatos, ciudadanos) intercambian ofertas y votos. Este modelo supone que la preservación del procedimiento democrático en las sociedades complejas tiene que estar basado, ya no en la participación directa de todos los ciudadanos en los asuntos de la *polis*, sino en la suma de las preferencias individuales para la elección de representantes y políticas públicas.<sup>4</sup> La democracia, vista de esta forma, se define como un conjunto de procedimientos que sirven para garantizar la competencia entre distintos ordenamientos de preferencias. La legitimidad que cargan estos procedimientos está determinada por el hecho de que cristalizan el único consenso posible en sociedades pluralistas y complejas. Se trata de un consenso mínimo a propósito de las condiciones institucionales que son necesarias para que los intereses de los individuos sean tomados en cuenta de manera imparcial y equitativa en las decisiones políticas.

Para los partidarios de la democracia deliberativa, la vertiente agregativa ofrece un margen muy limitado para garantizar la legitimidad en las decisiones políticas. Las críticas señalan que el modelo “agregativo”, no considera que sea posible valorar normativamente las razones que fundamentan las preferencias de los individuos, ni los resultados del proceso democrático. De acuerdo con esta crítica, el modelo de agregación asume que las preferencias individuales son algo dado, que están ya formadas. De esta manera, deja sin problematizar el proceso de formación de la opinión pública y las preferencias, ni da cuenta de la naturaleza de las esferas públicas en que acontece tal proceso. Por otra parte, la publicidad queda abstraída de este modelo, también en su concepción de la participación política. En la visión agregativa, la participación política asume la forma de una manifestación privada: el voto libre y secreto. Desde la visión deliberativa, hacer

---

<sup>3</sup> Esta concepción del proceso democrático no es nueva en lo absoluto. Se encuentra presente en las concepciones del proceso político que tienen autores tan distintos entre sí como Aristóteles, John Stuart Mill, Jean Jacques Rousseau o John Dewey. Lo novedoso de la renovación del ideal deliberativo es que pretende ajustarse, lo mismo en el plano normativo que en el operativo, a las condiciones impuestas por la escala y complejidad de las sociedades actuales.

<sup>4</sup> Esta concepción del proceso democrático fue desarrollada originalmente en los trabajos de Schumpeter (1947) y Downs (1957). Una aguda revisión de las lógicas implícitas en tres concepciones distintas del proceso político se encuentra en Elster (2003). Elster indica las limitaciones de la interpretación de la política que hacen tanto el “social choice” (que sería parte del modelo designado aquí como “agregativo”) como las vertientes participativas. A pesar de que es igualmente crítico con la interpretación habermasiana (antecedente del modelo deliberativo), al mismo tiempo identifica en esta opción las posibilidades para un replanteamiento normativo de la política.

abstracción de la dimensión pública de formación y manifestación de las preferencias políticas tiene consecuencias decisivas para la comprensión de la legitimidad política. De acuerdo con la concepción agregativa, la legitimidad democrática viene dada por la adecuación del procedimiento de agregación y decisión, independientemente del resultado obtenido. Sin embargo, una decisión colectiva puede ser procesionalmente inobjetable, pero sustantivamente adversa para los derechos de grupos minoritarios específicos. En otras palabras, la imparcialidad del procedimiento no asegura que no se producirá persistentemente una "tiranía de la mayoría". De hecho, la neutralidad e imparcialidad de los procedimientos de decisión no aseguran la consistencia y racionalidad del resultado.

La tensión entre la racionalidad de los ordenamientos de preferencias individuales y la coherencia de las decisiones colectivas, es una de las críticas fundamentales de la teoría de la elección social a la concepción de la democracia como manifestación de la "voluntad popular". Autores como Arrow (1951) y Riker (1982) han mostrado que el resultado de un proceso de elección colectiva depende del procedimiento de agregación de preferencias; esto es, que no existe ninguna "voluntad popular" por fuera del método de elección adoptado. Pero, al mismo tiempo, estos autores han dejado en claro que tampoco existe ningún procedimiento de agregación que garantice la racionalidad de los resultados. A saber, que los métodos de agregación de la "voluntad popular" pueden obtener resultados que distorsionan las preferencias de los individuos. Cuando se entiende a la democracia solamente como un conjunto de procedimientos de agregación de preferencias, hay entonces razones suficientes para temer, en palabras de Weber, de la manipulación "carismática de la emotividad de las masas". Sin embargo, como ha señalado Miller (2003), el escepticismo que provocan los resultados de los procesos de agregación de preferencias ilustran en sí mismos los límites de un modelo instrumental y estratégico del proceso democrático.

La concepción deliberativa de la democracia, en contraste, parte de la idea de que la deliberación pública asegura la racionalidad del proceso y el resultado político y no vulnera los derechos fundamentales. Este modelo coloca en el centro del proceso político la justificación racional de las preferencias, en un contexto de diálogo e intercambio entre individuos iguales. Si la condición inicial supone la igualdad política de todos los participantes, la legitimidad del proceso y el resultado dependerá de que cada uno de ellos exprese su acuerdo razonado. De esta forma, la expresión de las preferencias debe ser justificada con razones, ante un público de iguales. El modelo deliberativo supone que un argumento cuyo fin trae consigo la vulneración de los derechos de ciertos participantes, expresado públicamente –accesible a una audiencia potencialmente extendida en el tiempo y el espacio–, no podrá prevalecer en un diálogo racional en el que todos inician y concluyen el proceso en condiciones de igualdad. Dos formulaciones del modelo deliberativo de la democracia que pueden considerarse prototípicas, expresadas en un plano normativo, son las de Joshua Cohen y Jürgen Habermas. En el modelo elaborado por Cohen (2001, 2001b, 2003), el sustento normativo de la democracia radica en las condiciones de justificación política que definen al *ideal del procedimiento deliberativo*.<sup>5</sup> El "ideal del procedimiento deliberativo" establece, en términos formales, las condiciones que deben cumplirse si se aspira a que una decisión política sea legítima. Estas condiciones pueden sintetizarse de esta manera:

---

<sup>5</sup> Cohen (2001) pp. 91-93.

- 1) Una deliberación es libre si los participantes se conciben a sí mismos como constreñidos exclusivamente por los resultados de su deliberación y por las precondiciones para esa deliberación; y si suponen que es una razón suficiente obedecer una decisión por el hecho de que fue tomada a partir del proceso deliberativo en que participaron.
- 2) La deliberación pública es razonada si los participantes contribuyen con propuestas que son objeto de apoyo y crítica sistemática.
- 3) La deliberación se desarrolla entre interlocutores que son formal y sustantivamente iguales. Los interlocutores son formalmente iguales en cuanto a que las reglas que regulan el procedimiento no se aplican discrecionalmente a los individuos; y son sustantivamente iguales en cuanto a que la distribución existente de poder y recursos no configura las respectivas oportunidades de contribuir a la deliberación, ni da mayor autoridad a unos sobre otros en el proceso deliberativo.
- 4) Por último, una situación ideal de deliberación pretende llegar a un consenso racionalmente motivado: se deben encontrar razones que sean persuasivas para todos los participantes.

El uso de una argumentación razonada, de carácter intersubjetivo, que sirve para fundar normas válidas, también está en la base de la concepción de la política deliberativa de Jürgen Habermas. La teoría de la democracia de Habermas, desarrollada en términos de teoría del discurso, consiste en la reconciliación de los principios que fundamentan el Estado de Derecho con el principio de soberanía popular que caracteriza a la democracia.<sup>6</sup> Este planteamiento procede de las implicaciones normativas de la acción comunicativa. La comunicación presupone una forma de racionalidad que no se limita a buscar arreglos eficientes con respecto a medios y fines, sino que da forma a un ideal de entendimiento basado en la fuerza del mejor argumento (Habermas, 1999). El empleo comunicativo de la razón se convierte en la base de un principio para la fundación de las normas prácticas. El principio del discurso establece que son normas válidas aquellas “a las que todos los que puedan verse afectados por ellas pudiesen prestar su asentimiento como participantes en discursos racionales” (Habermas, 2001: 172). La democracia, en esta concepción, se convierte en el procedimiento ideal para la formación racional de la voluntad política. La democracia como procedimiento deliberativo transforma el poder comunicativo en normas jurídicas y decisiones políticas. De esta manera, la política deliberativa representa un esfuerzo para pensar, la introducción de los ideales normativos de la racionalidad comunicativa (la ética del discurso), en las instituciones reguladoras de la sociedad contemporánea.

El elevado nivel de abstracción de la idea normativa de la deliberación pública ha provocado una buena dosis de escepticismo. Como dice Elster (2001:26): “Uno podría preguntarles a Cohen y a Habermas si sus argumentos tienen algún correlato en la discusión política real”. La implementación práctica del “ideal del procedimiento deliberativo” de Cohen y de la política deliberativa de Habermas resulta, efectivamente, una tarea complicada. Pero un desplazamiento en el sentido opuesto conlleva otros riesgos. Al tratar de hacer operativa la deliberación pública se ha tendido a concebir a la deliberación como un mero diálogo o

---

<sup>6</sup> Cfr. Habermas (1999c) y (2001).

una discusión dirigidos a la transformación de las preferencias. Con este giro, inadvertidamente, se va quedando en el camino el sentido normativo de las justificaciones públicas que se realizan en el intercambio deliberativo. Una conceptualización apropiada de la deliberación y la justificación pública no debe descuidar, por un lado, la posibilidad de que este ideal pueda llevarse a cabo en el mundo real, pero tampoco debe renunciar a sus exigencias normativas.

### 3.2 ¿Qué es la deliberación política?

Para saber qué tan viable es la implementación del ideal de la deliberación pública en la política cotidiana, es preciso establecer bien a bien qué se entiende por deliberación. El intercambio lingüístico que sirve para cerrar un acuerdo donde las partes obtienen ciertos recursos a cambio de otros es una forma de deliberación que no implica, necesariamente, que haya justificaciones públicas. Basta y sobra con que los interesados obtengan beneficios del acuerdo mutuo. Esta concepción es poco exigente en su sentido normativo, pero bastante común en la vida política. Un prototipo en el sentido opuesto, es aquel donde la comunicación se realiza en torno a principios valorativos fundamentales. En las discusiones acerca de valores religiosos o morales se apela a valores fuertes y se esgrimen complejas razones para defenderlos. Pero es posible que nunca se llegue a un acuerdo propicio para tomar una decisión política. Una salida podría ser que la deliberación pública apropiada sea la que se encuentra en el punto intermedio entre las dos opciones mencionadas. Es decir, la deliberación pública sería útil y práctica en la medida en que no se redujera a ser solamente un medio para negociar y regatear, pero que tampoco pretendiera resolver divergencias en torno a principios valorativos fundamentales. La alternativa que se sigue en este trabajo es otra, no obstante. Deliberar públicamente no tendría que pensarse como una actividad que tiene que ser constantemente atemperada, para que sea algo más que sólo transacciones pragmáticas, y para que sea algo menos que digresiones metafísicas. Deliberar es participar en una actividad cooperativa que busca encontrar las mejores soluciones en circunstancias de conflicto y desacuerdo (Gutmann y Thompson, 1996; Shapiro, 2003). Para ampliar esta concepción, es preciso hacer varias acotaciones.

Iris M. Young (2000) ha identificado diversos supuestos que restringen el potencial comunicativo de la deliberación política. Por ejemplo, una concepción de la deliberación como intercambio de argumentos reduce la posibilidad de una efectiva comunicación política. Para ser razonables, escuchar a los otros y obtener conclusiones a partir de un conjunto de premisas, no es necesario emplear solamente argumentos lógicos y sistemáticos. El intercambio deliberativo requiere compartir puntos de vista expresados de distinta forma: por medio de figuras retóricas, testimonios, metáforas, ironías, o inclusive, manifestaciones sociales. La figura de un intercambio de razones parco y desapasionado le hace un flaco favor a una concepción adecuada de la deliberación pública.

Podría decirse que la deliberación florece ahí donde hay intereses generales o valores comunes. Pero tampoco es preciso que exista una unidad previa en la comunidad política para que la deliberación sea exitosa. Esta concepción parte del supuesto de que los acuerdos son posibles solamente cuando existe un marco cultural común. En las sociedades pluralistas esta condición es prácticamente imposible de cumplir; lo cual no

significa que la deliberación pública sea, en sí misma, imposible. En el mismo sentido, el objetivo del debate público no es establecer un consenso normativo. Podría pensarse que, si el “bien común” no antecede a la deliberación, al menos debería tenerse en mente como resultado deseable. El problema es que, por lo general, la idea del “bien común” como finalidad de la discusión es bastante útil para marginar aquellos puntos de vista que son diferentes a los de la mayoría. En otras palabras, la idea de “bien común” como objetivo de la deliberación restringe la naturaleza y la cantidad de los temas susceptibles de incluirse en la agenda pública. Por otra parte, cuando se establece como condición de la deliberación alguna forma de unidad –por ejemplo, la que supone que debe existir una comunidad cultural como trasfondo de la discusión, o la que considera que el bien común es la finalidad del proceso deliberativo– tampoco se está tomando en cuenta la dimensión del conflicto, una dimensión que atraviesa a las relaciones sociales. Muchos de los dilemas contemporáneos tienen su origen en conflictos de interés o en conflictos culturales de algún tipo. Un diálogo público efectivo tiene que estar abierto a distintas perspectivas que se manifiestan, la mayor parte de las veces, como un conflicto entre distintos agentes.

Si la deliberación pública debe atender a las manifestaciones de desacuerdo y conflictos profundos, no debe hacerlo asumiendo ninguna norma de civilidad o de orden. Los procesos de deliberación política no tienen que llevarse a cabo en el club de los caballeros más honorables y civilizados. Las manifestaciones disruptivas que intentan llamar la atención con respecto a diversas formas de injusticia, no deben rechazarse por emplear medios heterodoxos de expresión. Sin olvidar que deben existir condiciones de racionalidad y publicidad (véase más adelante) en dichas manifestaciones, las expresiones sociales de distinta índole son mecanismos para manifestar argumentos legítimos en el debate público.

Por último, otra forma de reducir las posibilidades de la deliberación pública es asumir que tal proceso acontece solamente en escenarios de interacción “cara a cara”. Vista de esta manera, resulta casi imposible obtener algún resultado práctico de la deliberación. Por el contrario, se requiere una concepción que sea compatible con la extensión y las múltiples dimensiones de las sociedades actuales. Esta concepción tiene que partir de una idea “descentrada” de la sociedad; es decir, que asuma que no existe un “centro” que controle y organice al sistema en su conjunto. Esto implica pensar que el proceso democrático no se lleva a cabo exclusivamente en instituciones como las legislaturas, las cortes o en otras instancias estatales. Más bien, como indica Young (2000:46): “The norm-guided communicative process of open and public democracy occurs across wide distances and over long times, with diverse social sectors speaking to one another across differences of perspective as well as space and time”.

El proceso deliberativo que se ha venido delineando se concibe de una manera robusta. Se trata de una actividad dialógica, potencialmente extendida en el espacio y el tiempo, en la que pueden participar agentes individuales y colectivos, lo mismo en las esferas del gobierno que en la sociedad civil. Para emplear una definición más precisa es necesario citar a Bohman. De acuerdo con este autor, la deliberación es: “a dialogical process of exchanging reasons for the purpose of resolving problematic situations that cannot be settled without interpersonal coordination and cooperation” (Bohman, 1996: 27). El énfasis de esta definición, está puesto en la diferencia que existe entre una concepción formal del procedimiento deliberativo y una concepción cooperativa del intercambio dialógico. En la

primera concepción, lo importante es especificar las condiciones ideales que se deben cumplir para que acontezca un intercambio de razones; en la segunda, se postula al proceso deliberativo como una actividad desarrollada conjuntamente por los agentes involucrados en ese proceso.

La deliberación pública entendida como una actividad conjunta de cooperación modifica los estándares de éxito para esta práctica. Un producto de la deliberación es aceptable cuando las razones que lo respaldan son suficientes para motivar la cooperación continua de todos los participantes (Bohman, 1993: 33). El éxito de un proceso deliberativo no está medido por el consenso racional, sino por el hecho de que todos y cada uno de los participantes *tienen razones para continuar cooperando* en una situación social específica. Al hablar de deliberación se está hablando, entonces, de una actividad social que se puede llevar a cabo en distintos escenarios y en distintas escalas. Pero no toda deliberación es política. La actividad dialógica que interesa aquí es aquella que tiene relevancia política. De hecho, interesa particularmente la deliberación pública que es significativa para la democracia y la rendición de cuentas. En el próximo apartado se discute qué características debe tener una deliberación que sea democrática, inclusiva y pública. Una vez dado este paso, posteriormente se discuten las aportaciones de esta perspectiva para la conceptualización de los procesos de rendición de cuentas.

### 3.3 Deliberación y democracia: el desafío de la inclusión

La deliberación pública, como se ha visto, no es un proceso de diálogo desapasionado que busca obtener un consenso racional acerca del bien común; por lo menos no lo es así en un sentido que pueda ser relevante para la política cotidiana. Tampoco es una actividad que se postule como un remedio infalible, que descalifique otras formas de toma de decisiones políticas, como la votación o la negociación entre intereses. Tal concepción pronto se revela inadecuada para cumplir con un papel efectivo en la política del mundo real. Pero lograr que la deliberación pública sea un mecanismo útil para la toma de decisiones, tampoco debe tener como consecuencia que su sentido normativo sea edulcorado hasta casi desaparecer. La idea de un intercambio dialógico como actividad conjunta, cuyo criterio de legitimidad requiere que las partes involucradas consideren válido un resultado que pueden apoyar por razones diversas, es una idea más adecuada para el mundo real, que no renuncia al ideal regulativo de publicidad. De manera sucinta, esta sección aborda, en un plano normativo, las condiciones que son necesarias para que un proceso deliberativo cumpla con las exigencias de inclusión y publicidad que forman parte del ideal democrático. Estas condiciones deben considerarse como elementos de un ideal regulativo que puede servir para contrastar procesos políticos empíricos.

Para que la deliberación pública pueda ser calificada de *democrática* debe cumplir con tres condiciones: las condiciones de no-tiranía, igualdad política y publicidad.<sup>7</sup> La “no-tiranía” se refiere a la necesidad de que el proceso político se conduzca sin que ningún tipo de coerción, o influencia indebida, se ejerza en contra de algunos de los participantes.

---

<sup>7</sup> Al describir estas condiciones estoy siguiendo a Bohman (1996). Bohman intenta elaborar criterios sustantivos que puedan ser empleados como estándares críticos de la norma de la democracia. Su propuesta no es incompatible con las tipologías normativas de los procedimientos que conforman la democracia, como la elaborada por Dahl (1993). De hecho, bien puede considerarse que los procedimientos e instituciones que definen a una poliarquía son la base para dar cuenta de lo que significa llevar a cabo una deliberación pública democrática.

El criterio de no-tiranía, sin embargo, también debe reflejarse en el resultado de la decisión colectiva. Es decir, ningún proceso será legítimo si el producto obtenido le otorga ventajas a ciertos grupos a costa de afectar los derechos de otros. Para evitar la condición de tiranía se buscan establecer restricciones institucionales al uso del poder de un grupo o sector social, y se logra típicamente por medio de la separación de las funciones ejecutivas y legislativas, elecciones regulares y competitivas, el multicameralismo, el federalismo y la revisión judicial.

El criterio de igualdad política establece que deben existir oportunidades para que todos los agentes participantes en un proceso de decisión sean considerados de manera equitativa. Este objetivo se alcanza por medio de procedimientos que aseguran, por ejemplo, la validez del criterio de una persona/un voto. Pero la igualdad formal no es equivalente a la igualdad sustantiva. En un proceso de deliberación política hace falta algo más que igualdad política definida en términos formales. Es necesario que los participantes de un proceso político reconozcan que pueden influir en el resultado de la deliberación. La cuestión radica en que, justamente, hoy en día, uno de los principales desafíos en las democracias en consolidación es combatir la desigualdad y promover la inclusión política. ¿Qué puede aportar la idea de deliberación pública para tal propósito? ¿Cómo valorar la adecuación del proceso deliberativo en términos de justificaciones públicas si existen dudas acerca de la efectiva inclusión de todos los involucrados por una decisión? Es posible encontrar respuestas paralelas a estas interrogantes en Young y Bohman. Iris M. Young (2000), por ejemplo, plantea la cuestión de esta forma: la persistencia de condiciones de acceso inequitativo a la esfera pública tiene como consecuencia el que ciertos grupos sociales se ven afectados por una forma de exclusión "externa"; es decir, es un tipo de exclusión definido por el hecho de que existen grupos e individuos que carecen de los recursos sociales y políticos para participar en los foros y espacios donde se toman las decisiones políticas. En una tónica semejante, Bohman (1996) expresa que las desigualdades económicas y sociales se traducen en una forma específica de *handicap* político: los individuos carecen de las capacidades para acceder a la esfera pública. Esto los somete a una condición de exclusión semejante a la que Young denomina "externa"; lo cual significa que los hace objeto de relaciones políticas en las que se ven incluidos involuntariamente (clientelismo, subordinación). En ambos casos de exclusión, sus condiciones adversas los obligan a obedecer las decisiones que otros les imponen.

Con el fin de aminorar las condiciones de exclusión y desigualdad que afectan a muchos ciudadanos, se han generado múltiples esfuerzos por hacer más equitativas las condiciones de acceso a la influencia política. La importancia de estos mecanismos no debe ser desestimada, como tampoco las limitaciones a que se ven sometidos en la práctica. Estas limitaciones se deben a que, de una forma u otra, las desigualdades extra-políticas siguen sesgando la influencia de unos grupos sociales sobre otros; en otras palabras, las condiciones de exclusión se manifiestan aún en estos nuevos formatos institucionales. A las condiciones de desigualdad que se reproducen de esta forma, Young las denomina "exclusiones internas". Esta situación acontece cuando los grupos o individuos previamente excluidos acceden, por medio de distintas reformas institucionales, a las instancias donde se discuten temas que tendrán influencia en su vida. Sin embargo, la exclusión efectiva persiste pues todavía carecen de los recursos materiales y simbólicos para participar en condiciones de igualdad. Están presentes, pero sus voces no se escuchan.

El desafío que persiste en materia de igualdad política parece estar vinculado, entonces, con el desarrollo de capacidades deliberativas. Para Young, combatir las formas de exclusión externas e internas requiere desarrollar formas de comunicación que atraviesen las diferencias sociales. Por medio de acciones de mutuo reconocimiento, y la entrada de narrativas, testimonios y demostraciones sociales en los debates políticos, los grupos sociales desaventajados pueden ampliar los términos del debate público y hacer visibles las condiciones de injusticia a la que son sometidos. De manera similar, Bohman, considera que la igualdad política se alcanza en la práctica cuando cualquier individuo o grupo tiene la capacidad de *iniciar* un proceso deliberativo. Es importante señalar, que Bohman comparte con Amartya Sen la idea que una efectiva condición de agencia no se logra exclusivamente con la combinación adecuada de recursos y oportunidades. Para ello se requieren facultades específicas en los actores, que les den la capacidad de conducirse de acuerdo a sus mejores consideraciones. La diferencia entre ambas aproximaciones, para Bohman, reside en la distinción entre capacidades económicas y capacidades políticas. Cuando un agente tiene los recursos y las capacidades adecuados, siguiendo un razonamiento económico, la obtención del fin que se propuso es relativamente previsible. En el contexto de un proceso político, la combinación idónea de recursos y capacidades sólo garantiza que el agente podrá iniciar un proceso deliberativo en la esfera pública, ya que el resultado es mucho más indeterminado (véase Bohman 1996: 123-132; y Sen 1997, 2000).

La inclusión se vuelve efectiva, cuando la deliberación incorpora los puntos de vista de actores que, por sus determinaciones sociales, regularmente carecen de poder para introducir sus temas en la agenda pública. El punto radica en que, sea por medio de canales institucionales diseñados expresamente para ello, o sea por medio de redes colectivas y movimientos sociales, los ciudadanos están en condiciones de igualdad deliberativa cuando ninguno de ellos se ve obligado a aceptar las decisiones de otros sin que pueda reconocer que puede participar efectivamente en el debate público. Pero todavía es necesario aclarar qué es lo que le da el sentido *público* a la deliberación política.

### **3.4 Deliberación, publicidad y rendición de cuentas**

La idea de publicidad conecta las bases normativas del proceso democrático y de la rendición de cuentas. La toma de decisiones que afectan a una colectividad por medio de procedimientos democráticos, desde esta perspectiva, debe contar con la exposición pública de la información que es relevante para la formación de las preferencias que serán ponderadas en dicho proceso. De igual forma, el ejercicio del poder político debe justificar su desempeño proporcionando argumentos que sean públicamente accesibles. La condición de publicidad estipula –lo mismo para los procesos de decisión colectiva, que para la justificación del ejercicio del poder– la accesibilidad de toda información y razones relevantes relacionadas con el ejercicio de la política. La deliberación, en este contexto, son las actividades de cooperación e interacción social en las que se producen las justificaciones públicas. Es decir, la exposición, recepción, crítica y defensa de los argumentos y las razones públicas, adquieren forma a través de la actividad deliberativa.

La publicidad de un proceso deliberativo se puede encontrar en tres niveles: en el espacio social construido por la deliberación misma, en el proceso deliberativo y las razones

expuestas en él, y en el estándar normativo que permite enjuiciar la validez de los acuerdos (Bohman 1996: 37-38). La publicidad como esfera pública se refiere al espacio social de intercambio que se genera por el mero hecho de emplear el lenguaje como herramienta de comunicación. La imagen espacial comunica la idea de un ámbito de libre acceso, en el cuál se intercambian opiniones y se generan juicios acerca de los temas de relevancia común. La esfera pública se compone, así, del conjunto disperso y fluido de opiniones que se difunden en distintas escalas.<sup>8</sup> La opinión pública se forma y se difunde en las interacciones cara a cara, en ámbitos específicos y localizados donde concurren diversos grupos de individuos; pero también se configura a través de los flujos informales de comunicación, posibilitados por la actividad de los medios de comunicación, y se expande por diversos ámbitos geográficos y temporales. La opinión que se genera en la esfera pública es informal, dispersa y anónima. Se alimenta de múltiples fuentes pero carece de un autor exclusivo. Los flujos generados en esta esfera penetran e interactúan con la opinión pública que se produce en los ámbitos formales de la política. Idealmente, la política de una sociedad democrática adquiere su legitimidad a partir de transformar la opinión pública informal en decisiones vinculantes, leyes y políticas públicas.

En segundo lugar, la publicidad que se configura durante el proceso de elaborar las razones en un diálogo se caracteriza por lo siguiente: se trata de la aspiración de justificar racionalmente, ante otros, los propios argumentos. Esta noción de publicidad se refiere a que los participantes en un proceso de deliberación deben proporcionar razones convincentes ante sus interlocutores, en el escenario de interacción en que se encuentran, pero también pensando en que su razonamiento sea justificable ante audiencias y contextos potencialmente distintos y expandidos en el tiempo y el espacio. Las justificaciones públicas esgrimidas en este sentido asumen la exigencia de realizar continuos esfuerzos de interpretación y explicación mutuas, a fin de generar efectos persuasivos y consentimiento.

Ahora bien, es preciso entender la norma de publicidad no solamente en un plano descriptivo, sino también como un estándar crítico. La publicidad como un estándar para valorar la legitimidad de los acuerdos distingue entre dos formas de justificaciones públicas. Por un lado, se encuentra la norma de publicidad "débil", que exige que todas las razones pertinentes de un proceso político puedan ser conocidas por todos los participantes. La norma de publicidad "fuerte", se refiere al modo particular en que se expresan las razones, de manera que puedan ser efectivamente comunicadas a otros interlocutores. Los acuerdos democráticos pueden ser valorados de acuerdo con estas normas. Un acuerdo está basado en una publicidad "débil" si se cumplen las condiciones mínimas para que todos puedan exponer sus razones en el proceso deliberativo; es "fuerte", por otra parte, cuando el proceso deliberativo influye decisivamente en el resultado, y cuando dicho resultado está respaldado por justificaciones conocidas por todos los participantes (Bohman 1996: 37). De esta forma, se puede apreciar que las normas de publicidad "débil" y publicidad "fuerte" proporcionan un parámetro para identificar la calidad del acuerdo democrático alcanzado en un proceso deliberativo. Pero esas mismas normas pueden ser empleadas también para valorar los procesos de rendición de cuentas.

La deliberación pública, como estándar crítico para valorar el carácter democrático de los procesos políticos, también proporciona elementos para repensar los procesos de

<sup>8</sup> Una exposición de la relación entre las teorías de la democracia y la esfera pública, adecuada para los fines de investigación empírica, se encuentra en Marx Ferree *et. al.* (2002).

rendición de cuentas. La rendición de cuentas puede entenderse en un sentido formal y en un sentido sustantivo. Formalmente, la rendición de cuentas se puede definir como la estructura de procedimientos que garantizan a uno o varios *principales* la capacidad de vigilar, controlar y sancionar a *agentes* específicos. Los electores, en un caso ilustrativo –o diversas agencias estatales, en otro– cuentan con un conjunto dado de atribuciones para obligar, bien a los representantes populares, bien a ciertas instancias de la administración estatal, a responder por sus actos. La medida en la que la rendición de cuentas debe restringirse a las acciones que transgreden la legalidad, o incluir una capacidad efectiva de sanción, es tema de debate. Para los propósitos de este ensayo, la rendición de cuentas se verifica como tal cuando se establece un umbral mínimo, definido en términos de atribuciones y procedimientos, para que los depositarios de algún tipo de responsabilidad política se vean obligados a justificar sus acciones. El sentido sustantivo de la rendición de cuentas, originándose a partir de dicho umbral, se refiere a los procesos y momentos específicos en los que los *agentes* o depositarios de responsabilidad político-administrativa, deben ofrecer justificaciones públicas acerca de sus acciones presentes, pasadas y previsibles, dada la posibilidad real de que sean sancionados por las instancias correspondientes.

La rendición de cuentas formal, desde esta perspectiva, debe cumplir con el requisito de publicidad “débil”. Es decir, que la estructura de atribuciones y procedimientos con los que cuentan los *principales* para controlar a sus *agentes* debe ser valorada en función del acceso efectivo que proporciona al conocimiento de las acciones y planes de éstos últimos. La rendición de cuentas sustantiva, a su vez, se califica de acuerdo con las normas de la inclusión deliberativa y de la publicidad fuerte. De esta forma, la adecuación normativa de un proceso de rendición de cuentas, en el que el *agente* se ve obligado a justificar públicamente sus acciones ante la amenaza de una sanción prevista legalmente, se mide, en primera instancia, por la capacidad que tiene cada uno de los *principales* para iniciar un proceso encaminado a que los *agentes* rindan justificaciones públicas de sus actos y sus decisiones. Cuando esta norma no se cumple, la rendición de cuentas se realiza en un escenario que sistemáticamente favorece a ciertos grupos sociales y perjudica a otros. De igual forma, la rendición de cuentas sustantiva debe alcanzar a cumplir con la norma fuerte de publicidad. Es decir, que el proceso de justificación responda al proceso deliberativo y que la posibilidad de la sanción se origine en razones y argumentos comprensibles para todas las partes involucradas. Cuando las sanciones se basan en disposiciones legales –es preciso anotarlo– los criterios para decidir si se castiga o no, no vienen dados por el proceso deliberativo sino por los procedimientos internos al derecho. Bien puede ocurrir que, ante una falta real la sanción correspondiente se evite por medios extralegales. El proceso deliberativo, no obstante, y la publicidad implicada en él, habrán de generar una tensión entre la legalidad y la legitimidad. Nada asegura que dicha tensión logre resolverse, pero puede convertirse en un motor que favorezca la producción de normas legítimas y la aplicación imparcial de las leyes.

### 3.5 Observaciones finales

Sería demasiado ingenuo pensar que la deliberación pública es la respuesta a todos y cada uno de los problemas políticos que aquejan a las democracias en consolidación. La corrupción en la administración pública no se soluciona solamente a través del diálogo;

la inseguridad jurídica de la ciudadanía tampoco mejora con una estrategia centrada en la manifestación de razones públicas. La discriminación hacia indígenas y mujeres, o la pobreza, son otras problemáticas, entre muchas más, que tampoco encontrarán arreglo a través de la pura deliberación pública. Inclusive, debe añadirse que los procesos deliberativos tampoco deben considerarse como el único criterio adecuado para valorar los procesos democráticos. Con todo, la idea de este ensayo ha sido defender el argumento de que la deliberación pública nos permite replantear el sentido de la legitimidad en la política democrática y de la rendición de cuentas. No se trata de una solución directa e inmediata, sino de un principio para promover reformas administrativas y políticas públicas inclusivas, transparentes y justas. En esa dirección, la perspectiva deliberativa puede orientar diversas formas de innovación institucional y de formulación de propuestas para robustecer, en un sentido democrático, el control de las funciones de gobierno por parte de la ciudadanía.

El enfoque deliberativo todavía tiene que realizar una considerable tarea de indagación, en dos vertientes. Por un lado, el examen de las experiencias exitosas y no exitosas de innovación institucional. Por el otro, es necesario tener presente un segundo aspecto asociado con la concepción deliberativa de la política. Como señala Young (2003:118-119), la teoría deliberativa de la democracia debe mantener una tensión constante con las estrategias de innovación institucional, que se desarrollan siguiendo sus postulados. Es decir, en la investigación empírica debe conservar una perspectiva crítica, sirviéndose de diversos estándares de valoración, con respecto a la política en general, y hacia la política deliberativa en particular. Este ensayo ha tratado de apuntar algunos de los criterios que pueden emplearse para sostener tal perspectiva crítica. Al preservar el contenido ideal y normativo de esta concepción, se aspira a mantener una actitud permanente de hacer rendir cuentas, desde los conceptos teóricos y normativos, a las manifestaciones empíricas de la política.

## Referencias bibliográficas

- ACKERMAN, John, (2004), "Co-governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'", en *World Development*, vol. 32, no. 3, pp. 447-463.
- ARROW, Kenneth, (1951), *Social Choice and Individual Values*, Nueva York, Wiley.
- BOHMAN, James, (1996), *Public deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*, MIT Press, Cambridge.
- (ed.), (1999), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, MIT Press, Cambridge.
- COHEN, Joshua, (2001), "Deliberation and Democratic Legitimacy" (1989), en David Estlund (ed.) *Democracy: Philosophical Readings*, Blackwell, pp. 87-106.
- , (2001b), "Democracia y Libertad", en Jon Elster (comp.) *La democracia deliberativa*, Gedisa, España, pp. 235-288.

———, (2003), "Procedure and Substance in Deliberative Democracy" (1996), en Thomas Christiano (ed.) *Philosophy and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 17-38.

DAHL, Robert, (1971), *Polyarchy*, Yale University Press, New Haven.

DOWNS, Anthony, (1957), *An Economic Theory of Democracy*, University of New York Press, Nueva York.

ELSTER, Jon, (2001), "Introducción", en Jon Elster (ed.), *La democracia deliberativa*, Gedisa, España, pp. 13 -34.

———, (2003), "The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory" (1986), en Thomas Christiano (ed.) *Philosophy and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 138 -158.

GUTTMAN, Amy y Dennis Thompson, (1996), *Democracy and Disagreement*, Harvard University Press.

HABERMAS, Jürgen, (1999), *Teoría de la acción comunicativa*, vol. I, Taurus, España, (1981).

———, (1999b), *Teoría de la acción comunicativa*, vol. II, Taurus, España, (1981).

———, (1999c), "Tres modelos normativos de democracia" en Jürgen Habermas, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Paidós, España, pp. 231-246 .

———, (2001), *Facticidad y Validez*, 4ª edición, Trotta, España.

MARX FERREE, MYRA, William A. Gamson, Jürgen Gerhards y Dieter Rucht, (2002) "Four Models of the Public Sphere in Modern Democracies", *Theory and Society*, Holanda, núm. 31, pp. 289-324.

MILLER, David, (2003), "Deliberative Democracy and Social Choice" en James Fishkin y Peter Laslett, *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell Publishing, pp. 182-199.

PRZEWORSKI, Adam, (1999), "Minimalist Conception of Democracy: A Defense", en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Gordon (eds.), *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 23-55.

OLVERA, Alberto y Ernesto Isunza, (2004), "Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía" en Alicia Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y política sociales en el ámbito local*, IIS-UNAM, INDESOL, COMECOSO, México, pp. 335-358.

RIKER, William, (1982), *Liberalism versus Populism: A Confrontation Between the Theory of Social Choice and Democracy*, San Francisco, William Freeman Co.

SHAPIRO, Ian, (2003), "Optimal Deliberation?" en James Fishkin y Peter Laslett, *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell Publishing, pp. 121-137.

———, (1999), "Enough of Deliberation: Politics Is About Interest and Power", in Stephen Macedo, (ed.), *Deliberative Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 28-38.

SCHUMPETER, Joseph, (1947), *Capitalism, Socialism and Democracy*, University of New York, Nueva York.

SEN, Amartya, (1997), "Justicia: medios contra libertades", en Amartya Sen, *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós (Pensamiento contemporáneo), Barcelona, 1997, pp. 109-122.

———, (2000), *Desarrollo y libertad*, Planeta, México.

YOUNG, Iris Marion, (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford.

———, (2003), "Activist Challenges to Deliberative Democracy", en James Fishkin y Peter Laslett, *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell Publishing, pp.102-119.