

SEGUNDA PARTE

Visiones acerca de la justicia, la democracia y el mercado en el capitalismo tardío



Democracia y justicia *

Álvaro De Vita**

El propósito del presente trabajo es desarrollar una reflexión sobre las relaciones entre la democracia y la justicia¹. Una de las intuiciones que quiero explicitar y defender es que me parece equivocado el formular una visión política normativa que torne una de esas dos ideas dispensable o que vuelva a una reducible a la otra. Esa reducción es característica de las formulaciones teóricas más influyentes de la democracia competitiva, pero también se puede manifestar en concepciones teóricas recientes de la “democracia deliberativa”. Veamos, inicialmente, cómo se presenta el asunto en el caso del modelo competitivo.

El componente normativo de la teoría competitiva de la democracia puede ser descrito, brevemente, de la siguiente forma. La democracia, para esta tradición, es esencialmente un método competitivo de selección de elites políticas (y las instituciones necesarias para el funcionamiento de ese método). Y es en la naturaleza competitiva del régimen democrático que encontramos su razón de ser normativa: líderes políticos autointeresados se ven obligados, en virtud de la disputa competitiva del voto popular, a tener en cuenta las preferencias y los intereses de los no líderes, so pena de no ser electos o reelectos². Aunque teóricos como Schumpeter y Downs no tengan una mayor inclinación hacia la reflexión norma-

* Título original en portugués: *Democracia e Justiça*.

** Profesor del Departamento de Ciencia Política (DCP) de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas (FFLCH) de la Universidad de São Paulo (USP).

tiva, podemos formular por ellos la norma moral que está por detrás de ese raciocinio. Se trata de una norma de consideración igual de las preferencias e intereses de cada elector –que, como los líderes, no se supone que sean motivados por ninguna otra cosa a no ser su propio interés. En principio, cada elector tendría o debería tener una oportunidad igual de ver sus propias preferencias prevalecer en el mecanismo de agregación de preferencias individuales que son las elecciones. El proceso democrático es, en sí mismo, una forma de justicia distributiva: distribuye poder político, un recurso crucial para la distribución de cualquier otro bien social en la sociedad (Dahl, 1989: 164). Y si todos tienen una oportunidad equitativa de expresar sus preferencias en relación con las decisiones políticas, los resultados del proceso democrático tenderían a corresponder a los intereses de una mayoría o, por lo menos, a los de una pluralidad de los electores³. La regla de la mayoría, argumenta Dahl, es el único procedimiento decisorio que permite dar algún sentido a la recomendación utilitarista de que las leyes y las políticas públicas maximizan la utilidad media, entendiéndose a la utilidad como la satisfacción de preferencias individuales; (Dahl, 1989: 142-44 y 151).

No hay demasiado lugar, en esta vertiente de la teoría democrática, para un criterio de evaluación de los resultados políticos que sea independiente de los propios procedimientos de decisión colectiva. Si los procedimientos son equitativos, los resultados democráticos son justos. Hay dos consideraciones que pueden ser agregadas a esta versión del procedimentalismo con el sentido de reducir la distancia entre la democracia y una concepción de justicia basada en derechos. Una de ellas fue hecha por Schumpeter. Este teórico no dudó en reconocer que el proceso democrático, no siendo más que un método para llegar a decisiones de cumplimiento obligatorio en una asociación política dada, no predetermina sus propios resultados. La persecución a una minoría religiosa o la institucionalización de una política de discriminación racial son resultados posibles de la democracia (Schumpeter, 1996: 310-313). Pero Schumpeter también observó que hay un vínculo interno entre ciertos derechos liberales que tienen una nítida dimensión política y el proceso democrático. El funcionamiento efectivo del método democrático requiere la existencia de instituciones que protejan la libertad de expresión política, la libertad de asociación política y la libertad de prensa. La razón de esto es que no puede haber competencia política genuina en la sociedad si no son garantizados derechos de este tipo (Schumpeter, 1996: 339)⁴.

La segunda consideración es un argumento empírico. La experiencia de los países en donde la democracia es estable –los países que no sufrieron ninguna ruptura autoritaria por un período de tiempo superior a una generación– muestra una correlación positiva entre el régimen democrático y la expansión de protecciones institucionales a un amplio abanico de derechos individuales, incluyendo aquellos que no podrían ser considerados prerequisites para el funcionamiento del método democrático (tales como el derecho a un juicio justo y la libertad de expresión no política; Dahl, 1989: 187).

1.

Considerando que hoy crece el número de teóricos políticos empeñados en formular una teoría alternativa de la democracia, bautizada como “democracia deliberativa”⁵, vendría a colación hacerse la siguiente pregunta: ¿qué hay de problemático en la tradición de la democracia competitiva? Menciono cuatro puntos que son los más destacados desde la óptica de la discusión que nos ocupa ahora. Sin embargo, lo que va a ser dicho a continuación se aplica a las democracias en términos generales. Por otra parte, las objeciones 3 y 4 señalan problemas que son más severos en las sociedades en las cuales los niveles de pobreza y desigualdad son mayores.

1. La tradición competitiva supone que los intereses políticos de los ciudadanos tienen como base el interés propio de cada persona. En la versión de la democracia competitiva que expresa con mayor claridad esta suposición, el elector “compra” (al votar) uno de los diferentes paquetes de políticas públicas ofrecidos por los líderes y partidos políticos en base a una “renta de utilidad” de lo que eso le asegurará (Downs, 1999). La objeción a este argumento es la siguiente: si bien esa suposición es apropiada para analizar la competencia en el mercado y la conducta de la elección del consumidor, deja de serlo cuando lo que está en cuestión son elecciones políticas –realizadas, como afirma Elster, en el *forum*– cuyas consecuencias afectan a otros y no solamente a aquellos que las hicieron (Elster, 1986; Bohman y Regh, 1997). De esta objeción, ¿se seguiría que los electores y los legisladores deberían hacer sus elecciones políticas motivados por una preocupación por el bien común?. Volveré más adelante sobre esta cuestión.

2. Una segunda objeción, que puede ser vista como un desdoblamiento de la primera, distingue las cuestiones públicas que envuelven un desacuerdo moral de aquellas en las cuales no hay un componente de esa naturaleza. La agregación de preferencias o, de una forma más realista, los cálculos de costo-beneficio que interpretan de forma aproximada esa agregación –que es lo que se hace cuando se formula las preguntas ¿quién es el que gana? (¿qué intereses prevalecen?) y ¿quién es el que pierde? (¿qué intereses son frustrados con una decisión política “X”?)– son menos objetables cuando se trata de decidir cuestiones controvertibles del segundo tipo. El procedimentalismo de la democracia competitiva puede ser suficiente para justificar moralmente los resultados políticos cuando solamente deben ser computados intereses y preferencias individuales. Basta que existan procedimientos equitativos para decidir qué preferencias deberán prevalecer en los resultados. Sin embargo, es mucho menos satisfactorio en relación con las cuestiones que involucran un importante componente de desacuerdo moral. En este caso, un procedimiento que solamente tenga en cuenta nuestros intereses individuales, ignorando nuestros juicios morales –o tratándolos como meras preferencias–, no es suficiente para justificar moralmente los resultados políticos. Para esclarecer mejor la demarcación que estoy haciendo, podemos recurrir a la dis-

tinción propuesta por Dworkin entre cuestiones de *policy* y cuestiones de principio (Dworkin, 1986: 221-224 y 310-312). Las decisiones legislativas o gubernamentales de *policy* son aquellas que, a pesar de beneficiar intereses individuales de una forma diferenciada, no requieren, como justificativo, sino apelar a una noción de utilidad o de bienestar general (entendiéndose eso como una función de preferencias individuales). Son ejemplos de esto decisiones tales como la de distribuir beneficios diferenciados a determinados sectores de la economía con el objetivo de elevar las exportaciones, la de prohibir la propaganda de cigarrillos o hacer lo propio con la portación de armas por parte de civiles (porque se supone que eso contribuirá para la reducción de los índices de criminalidad). Las decisiones de principio, en contraste, son aquellas que no pueden ser adecuadamente justificadas (y este es uno de mis argumentos en este texto) exepcto haciendo referencia a una concepción de justicia social y política que no puede ser considerada como una consecuencia pura y simple de la equidad de procedimientos deliberativos y decisorios⁶. Esas son las cuestiones públicas que no es posible debatir sin hacer uso de una interpretación específica de la norma de la igualdad moral, norma ésta que se encuentra en la esencia del *status* del concepto de ciudadanía. ¿Qué se espera de las instituciones sociales y políticas, si se cree que las personas deben ser tratadas como moralmente iguales? Es en relación con las cuestiones públicas que involucran respuestas con frecuencia divergentes a esta pregunta, que no es suficiente contar votos y declarar vencedor al lado que posea una cantidad mayor; también es necesario que las decisiones políticas se apoyen en las mejores razones y argumentos posibles. Lo que hace de un argumento “el mejor posible”, en este contexto, es, entre otras consideraciones que pueden ser pertinentes, una interpretación plausible de la norma de igualdad moral. Para ilustrar lo dicho, difícilmente podríamos aceptar que la agregación de preferencias sea la forma adecuada de decidir si los migrantes nordestinos recién llegados a la ciudad de São Paulo deben ser excluidos –como un concejal de la ciudad de São Paulo llegó a proponer algunos años atrás– de los servicios sociales del municipio. Eso sería profundamente injusto, aunque una mayoría de los electores paulistanos apoyase tal política.

3. La tercera objeción acostumbra estar dirigida al utilitarismo de las preferencias, pero también ella es pertinente en la presente discusión, pues, tal como señalé más arriba, la justificación moral del modelo competitivo, fundada en la norma de igual protección a los intereses individuales, puede ser asimilada a un utilitarismo de preferencias (Schumpeter, 1996: 313-316)⁷. La cuestión a ser planteada es la siguiente: ¿por qué debería ser considerado obvio que la satisfacción de preferencias individuales constituye el punto de partida para decidir en elecciones sociales que envuelven cuestiones de justicia? Desarrollé más extensamente la crítica al utilitarismo de preferencias en otros trabajos (Cf. Vita, 1995 y el capítulo cuarto de Vita, 2000). Ciertas preferencias pueden no revelar ninguna otra cosa que formas penosas de condicionamiento mental a circunstancias des-

favorables. La formación de “preferencias adaptativas” –el término fue acuñado por Elster (1987: 109-140)– es especialmente probable y problemática en contextos de privación y de desigualdades arraigadas. Personas que aprendieron a ajustar sus deseos a circunstancias de destitución pueden contentarse con muy poco, pero esa no es una buena razón para que solamente obtengan, en las elecciones colectivas, lo poco que desean. Como afirma Sen,

“(…) el oprimido social que aprendió –tal vez por medio de una amarga experiencia– a esperar poco de la vida, puede haber aprendido a tener deseos que son fácilmente satisfechos y a alegrarse con pequeños obsequios. No obstante, es difícil creer que esa persona tenga, por esa misma razón, un alto bienestar o que esté recibiendo un excelente tratamiento, sólo porque esos deseos disciplinados estén siendo satisfechos” (Sen, 1984: 34)⁸.

4. La cuarta objeción versa sobre la desigualdad de la participación y del activismo político.

De acuerdo con el modelo competitivo, los ciudadanos más activos son más capaces de proteger sus propios intereses y, en competición con los menos participativos, de hacer que las leyes y políticas públicas correspondan a sus propias preferencias. Los políticos democráticos tienen incentivos para dar un peso desproporcionado a las preferencias de los ciudadanos que se disponen a votar y, sobre todo, a emprender formas de participación más costosas que el voto. Eso sería menos objetable moralmente en caso de que se pudiese demostrar que participar o no es sólo una cuestión de elección individual. Sin embargo, la hipótesis que parece más correcta es la que afirma que los niveles desiguales de participación política se deben, en gran medida, a la distribución desigual de recursos políticos cruciales, tales como renta, riqueza, tiempo disponible para la actividad política, capacidad de organización (o mayor facilidad para superar problemas de acción colectiva)⁹, información e intereses políticos, intensidad de preferencias en relación con cuestiones públicas y nivel educacional. En uno de los extremos de un continuo que va de la forma menos desigualmente distribuida a la más desigualmente distribuida de participación política, está el voto; en el otro extremo están las contribuciones financieras a candidatos y partidos políticos, la formación de *think tanks* y la comunicación política. En la medida en que las formas más desigualmente distribuidas de participación pueden ser suficientemente eficientes como para enviar señales urgentes a los que toman las decisiones políticas, la desigualdad de recursos políticos solapa la norma de consideración igual de los intereses individuales.

Vale la pena explorar un poco más las razones de la eficacia de las formas de participación que son impulsadas, básicamente, por dos recursos políticos: intensidad de las preferencias y dinero. ¿Por qué los líderes y los partidos políticos que están en el gobierno y que, de acuerdo con un modelo de democracia perfectamente competitiva deberían procurar maximizar sus chances de reelección satis-

faciendo las preferencias de una mayoría de los electores, muchas veces toman decisiones que le dan un peso desproporcionado a las preferencias de minorías privilegiadas? Downs argumentó que la razón de eso es el costo de la información¹⁰. Considerando que el beneficio esperado (o “renta de utilidad”) del voto es muy pequeño, los electores no tienen un incentivo para informarse sobre cómo las diferentes propuestas de políticas públicas (del gobierno y de la oposición) podrán afectar sus propios intereses. A pesar de que se supone que los electores son racionales (autointeresados), ellos pueden sacar conclusiones equivocadas sobre las relaciones entre esas propuestas y sus propios intereses. Por su parte, los gobernantes democráticos no tienen cómo saber a ciencia cierta lo que una mayoría de los electores desea en relación con una determinada decisión política (ni los propios electores racionalmente desinformados lo saben). Por eso, los gobernantes no pueden ignorar la acción de minorías con preferencias intensas con respecto a la decisión política en cuestión que se disponen a pagar el costo de la comunicación política y que pueden tener éxito en convencer a electores insuficientemente informados de que sus propuestas (las de las minorías) son de hecho aquellas que mejor corresponden a las preferencias de esos mismos electores.

No veo cómo podría conciliarse ese razonamiento de Downs con una de las suposiciones básicas de su propio modelo (y de las teorías económicas de la democracia en general): la que implica que las preferencias políticas de los ciudadanos son fijas, es decir, son datos exógenos a la competencia política¹¹. Si las preferencias son exógenas, no es la estructura de la competencia política la que produce las preferencias de los ciudadanos; sino que son las preferencias las que marcan los términos de esa competencia. Sin embargo, el argumento de Downs que resumí en el párrafo anterior sugiere que ciertas preferencias son, finalmente, endógenas al proceso político. Electores desinformados pueden adoptar creencias que favorecen no a sus propios intereses, sino a los de *lobbies* y minorías políticamente activas. Aquí es necesario introducir una importante distinción hecha por Przeworski (1998: 142-144). Hay preferencias que de hecho son exógenas a la competencia política. Las personas quieren, por ejemplo, caminar por calles seguras y ver a sus hijos aprendiendo (Przeworski, 1998: 144). Pero no son esas las creencias que realmente pesan en el proceso político. Esto es así porque los electores no votan por resultados –calles seguras, escuelas de buena calidad para los niños– y sí por *políticas* propuestas por candidatos y partidos, que pueden o no llevar a los resultados deseados. Si el resultado (o el “estado de cosas”, en la terminología de Przeworski) *X* es deseable, ¿será la política *Y* la mejor forma de alcanzarlo? Los políticos, los partidos, quienes financian las campañas electorales y los grupos de presión se empeñan en influir en las creencias de los electores sobre esa relación¹². Creencias de este tipo son enteramente endógenas al proceso político y son las más afectadas por la desigualdad de información y la capacidad cognitiva¹³. Y son también las creencias que de hecho influyen en las decisiones políticas.

Vamos a suponer que existe un elevado grado de consenso entre los electores sobre la necesidad de eliminar la pobreza absoluta (ya sea porque consideran eso una injusticia profunda, porque los más privilegiados estén preocupados por externalidades negativas atribuidas a la pobreza, tales como la criminalidad violenta). ¿Por qué, aún así, podrían no adoptarse políticas públicas efectivas de combate a la pobreza? El problema es que la creencia sobre la necesidad de eliminar la pobreza es exógena a la discusión pública; lo que es endógeno al proceso político, y operativo para influir en las decisiones políticas, son las creencias sobre cuál es la forma más eficaz de hacer eso. Pueden presentarse dos estrategias para la discusión pública. Una de ellas sostiene que la forma más directa y rápida de reducir la pobreza consiste en la distribución de beneficios en dinero a las familias pobres —tales como la beca escolar y la jubilación rural en el marco del programa brasileño¹⁴—, sumando esto a políticas de promoción del capital físico y humano de los pobres, tales como la universalización del acceso a la educación y a la salud básicas, la ampliación del acceso al crédito y la distribución equitativa de la tierra. La segunda crítica, a la tributación redistributiva y a la ineficiencia estatal, apunta esencialmente al crecimiento económico, relegando a las políticas defendidas por la primera propuesta a un papel subsidiario¹⁵. Si la información sobre las alternativas de políticas públicas y la capacidad cognitiva de procesarla son desigualmente distribuidas, es posible que la comunicación política induzca a los electores que serían beneficiados por la expansión de oportunidades sociales de la primera estrategia a adoptar creencias favorables a la segunda. En esas condiciones, esto es, en condiciones de distribución muy desigual de recursos políticos cruciales, la discusión pública, como sustenta Przeworski, puede llevar a muchos ciudadanos a sostener creencias que los dejan en peor situación.

Susan Stokes (1998: 129-131) ofrece un ejemplo interesante de cómo eso puede ocurrir. La autora muestra cómo el poderoso *lobby* de los planes y aseguradoras de salud (la *American Medical Association, AMA*) acabó teniendo éxitos en liquidar la propuesta de reforma del sistema de salud estadounidense que había sido la principal promesa de campaña de Clinton en 1992, a pesar de haber firmes evidencias de que una mayoría de los electores e inclusive de los legisladores inicialmente la apoyaban.

La AMA invirtió cerca de 100 millones de dólares en estrategias de comunicación política que en un primer momento acabaron siendo exitosas, no en alterar directamente la opinión pública, pero sí en modificar la percepción que los legisladores tenían de la opinión pública. Recordemos que, como los legisladores nunca tienen una certeza absoluta acerca de la distribución de preferencias entre los electores sobre una determinada cuestión, no pueden ignorar la acción de minorías con preferencias intensas y ricas en recursos. Sobre la base de una percepción equivocada de las preferencias de los electores (o acerca de los efectos de la campaña publicitaria de la AMA sobre las preferencias de los electores), legisladores del Partido Republicano se animaron a iniciar el ataque contra la propues-

ta de reforma. La intensificación del debate y del conflicto entre las élites políticas acabó finalmente llevando a una parcela considerable del electorado a creer que su situación empeoraría en el caso de que la reforma fuese implementada.

Przeworski (1998: 145) critica a Joshua Cohen y a otros teóricos de la democracia deliberativa por no admitir que la deliberación pública, en lugar de hacer que las personas voten sobre la base de las mejores razones, puede llevarlas a constituir creencias falsas sobre la relación entre políticas y resultados o a sustituir creencias verdaderas por creencias falsas. Pero es claro que Przeworski está empleando una noción de deliberación que es normativamente mucho más débil que la de Cohen (1997: 72-75). “Deliberación pública”, para el primero, es cualquier forma de cambio endógeno de preferencias producido por la comunicación política, lo que incluye el uso estratégico de información costosa. Para los fines de la presente discusión, parece más apropiado entender la argumentación de Przeworski resumida más arriba como una de las explicaciones posibles para la persistencia de la desigualdad en las democracias, aún cuando políticas públicas igualitarias beneficien a una mayoría de los ciudadanos. A mi entender, se trata, ante todo, de una explicación bastante persuasiva de por qué las democracias pueden quedar muy lejos de realizar la norma de igual protección de intereses y preferencias individuales que, como ya argumenté, está en el centro de la justificación moral del modelo competitivo.

2.

La argumentación anterior expone algunas de las razones por las cuales la democracia y la justicia no siempre caminan juntas. De todos modos, quiero aclarar que no pasa por mi mente el que pudiese haber en la toma de decisiones colectivas algún otro procedimiento más propicio para producir resultados políticos justos. La cuestión que merece más reflexión teórica e investigación empírica es: ¿bajo qué condiciones es de esperar que procedimientos decisivos democráticos produzcan resultados políticos justos? Por el momento, voy a dejar esta pregunta de lado y hacer algunas observaciones sobre el criterio de justicia que, a mi entender, deberíamos aplicar a la evaluación moral de los resultados políticos.

Ese criterio puede ser formulado de la siguiente manera: son moralmente justificadas las decisiones políticas que nadie podría rechazar razonablemente si quienes deliberan estuviesen situados en una posición de igualdad y motivados para llegar a términos de acuerdos aceptables para todos. Inmediatamente después, voy a introducir restricciones importantes a la aplicación de ese criterio, pero antes de esto cabe resaltar algunas de sus características. Se trata, en primer lugar, de un criterio liberal igualitario de legitimidad política. En cuestiones que involucran desacuerdo moral, el criterio requiere que, al hacer una propuesta, ante todo, quienes deliberan tengan en cuenta no en qué medida tal propuesta es acep-

table desde la óptica de sus propios intereses o concepción del bien, sino en qué medida otros pueden tener fuertes razones para rechazarla. En una sociedad profundamente dividida por los clivajes de subculturas étnicas, religiosas o lingüísticas, para ejemplificar lo que está siendo dicho, el criterio requiere que la mayoría se abstenga de imponer los acuerdos institucionales de la democracia mayoritaria. Una minoría lingüística y cultural podría razonablemente rechazar la adopción de negociaciones institucionales de ese tipo, aun cuando la decisión de adoptarlos hubiese sido tomada por medio del proceso democrático¹⁶.

La segunda observación a realizar es que debe entenderse ese criterio de legitimidad como independiente de cualesquier procedimientos *efectivos* de deliberación democrática. Se trata de un padrón a través del cual juzgar, desde el punto de vista moral, los resultados de la deliberación democrática; por eso, ese padrón no puede ser subsumido a procedimientos deliberativos (como quiera que los concibamos). Preservar esa independencia es algo esencial si queremos ser capaces de realizar juicios del siguiente tipo: “la decisión X es injusta, independientemente de ser el resultado de la aplicación correcta de procedimientos deliberativos equitativos”¹⁷.

Vale la pena enfatizar este punto, teniendo a la vista no sólo el procedimentalismo de sumatoria de preferencias que critiqué antes, sino también el de ciertas versiones de la democracia deliberativa que se presentan como alternativas a la democracia competitiva. La expresión “ciertas versiones” no es un ejemplo preciso del lenguaje, pero el problema es que hay mucha ambigüedad entre aquellos que proponen las concepciones de la democracia deliberativa con respecto a la cuestión que estamos examinando.

Los seguidores de Habermas, por ejemplo, gustan imaginar que defienden una visión política menos “normativista” que las concepciones alternativas de justicia o de democracia deliberativa porque, de acuerdo con esta visión, aquello que es justo sería definido solamente por procedimientos argumentativos de formación de voluntad y de opinión política, y no por cualquier matriz externa a la propia deliberación. No obstante hay en esa formulación una ambigüedad que con frecuencia es ignorada: ¿esto se refiere a las prácticas y a los procedimientos efectivos de deliberación o a una deliberación ideal?

Me parece que la segunda interpretación es la correcta. La teoría de Habermas sólo puede considerar moralmente justificados los resultados de procesos deliberativos efectivos que podrían ser el objeto de un acuerdo alcanzado en una situación deliberativa ideal. La alternativa, evidentemente poco plausible, sería que la teoría legitimase los resultados de procesos deliberativos en los cuales hay significativas desigualdades de recursos, inclusive de recursos cognitivos y de la capacidad argumentativa, entre los participantes. Si esto es así, el entendimiento alcanzado en un proceso deliberativo en el cual los participantes son iguales, e igualmente motivados para resolver sus desacuerdos morales, teniendo como ba-

se la fuerza de los mejores argumentos, sólo puede ser entendido como un criterio independiente de procedimientos deliberativos efectivos. Lo mismo vale para el acuerdo alcanzado por medio del “procedimiento deliberativo ideal” propuesto por Cohen (1997: 72-75). Como argumenta David Estlund, Habermas y Cohen (no menos que Rawls) proponen concepciones “epistémicas” de democracia deliberativa¹⁸. En una teoría epistémica, “el procedimiento ideal es lógicamente independiente de procedimientos efectivos” (Estlund, 1997: 180).

De la misma forma que en la concepción de legitimidad que esboqué más arriba, el procedimiento contrafactual de la deliberación provee un padrón con el cual evaluar la justicia de los resultados de procesos deliberativos reales. La cuestión real no es si una teoría es más o menos “normativista” que otra, sino cómo mejorar el “valor epistémico” de la democracia –esto es, cómo aumentar la probabilidad de que el proceso democrático produzca resultados que podamos considerar legítimos o justos de acuerdo con padrones que son independientes de los propios procedimientos deliberativos y decisorios.

En lo que resta de esta sección, voy a examinar una importante restricción al criterio de evaluación moral de resultados políticos que propuse. Ese criterio tiene su aplicación limitada a las decisiones políticas que tienen por objeto a aquello que Rawls denomina los “elementos constitucionales esenciales” y “cuestiones de justicia básica” (Rawls, 2000: 277-281). En breves palabras, los primeros se refieren a los derechos civiles y políticos fundamentales y a los procedimientos e instituciones que regulan el acceso al poder político; y las segundas, a las normas e instituciones que regulan la distribución de oportunidades sociales, de renta y de riqueza en la sociedad. Ambos tipos de cuestiones pueden ser asimilados –por lo menos ése es el criterio que aquí estoy adoptando– a aquello que antes, siguiendo a Dworkin, designé como “cuestiones de principio”, y que con seguridad están entre aquellas que muchos demócratas gustarían de ver resueltas teniendo en cuenta los mejores argumentos y no sólo la mera contabilidad de los votos. Entre las que involucran juicios morales y no apenas intereses individuales en un sentido restringido, ésas son las cuestiones en relación con las cuales, de acuerdo con la teoría de Rawls, podemos esperar que un acuerdo sea alcanzado en una situación contrafactual de elección de principios de justicia. Si los ciudadanos y sus representantes estuviesen motivados para resolver sus divergencias con respecto a los elementos constitucionales esenciales y a las cuestiones de justicia básica apelando solamente a las razones que nadie podría razonablemente rechazar, ellos adoptarían (así continuaría el argumento) algún criterio que no diferiría mucho de los dos principios de justicia formulados por Rawls para regular la estructura básica de su sociedad.

Sin embargo, no es esa conexión entre el criterio de no rechazo razonable y los principios sustantivos de justicia propuestos por Rawls la que quiero enfatizar en este momento. Lo que cabe resaltar aquí es que hay cuestiones controver-

tidas que tienen que ser decididas por medio del proceso democrático y que no se refieren ni a los elementos constitucionales esenciales ni a las cuestiones de justicia básica. Eso incluye no sólo a las cuestiones de *policy* que mencioné en la sección anterior, sino también a aquellas en relación con las cuales no es de esperar que sea alcanzado un acuerdo razonable, ni siquiera en una situación deliberativa ideal. Hay cuestiones públicas que no pueden ser debatidas sin que sean introducidos, en la discusión pública, juicios morales que se apoyen no en valores políticos compartidos o plausibles de ser compartidos, sino en concepciones del bien o en doctrinas metafísicas eminentemente controvertibles. Un caso paradigmático de esto tal vez sea la cuestión del aborto, pero también podrían ser apuntarse otros: ¿de qué forma debemos tratar a los animales y qué actitud debemos tener en relación al medio ambiente?

La intervención estatal para promover la “alta cultura”, para mencionar otro ejemplo, sólo puede justificarse por referencia a una concepción perfeccionista según la cual es algo bueno vivir en una comunidad en la cual ciertas formas de excelencia artística sean promovidas. No estoy sugiriendo que, cuando cuestiones de este tenor emerjan en la agenda pública, la deliberación sea inútil o que los compromisos no puedan ser alcanzados; lo que estoy diciendo es que el esquema exigente de legitimidad política que estoy adoptando no se aplica a esos casos. A propósito, en este punto, estoy siguiendo el razonamiento que Rawls presenta sobre el problema.

“(…) si una concepción política de justicia abarca a los elementos constitucionales esenciales y a las cuestiones de justicia básica –en el presente momento es a todo lo que aspiramos–, ya eso es de inmensa importancia, aun cuando la misma tenga poco que decirnos sobre muchos de los problemas económicos y sociales de los cuales los órganos legislativos se ocupan. Para resolver esos problemas más específicos y detallados es, muchas veces, más razonable ir más allá de la concepción política y de los valores que sus principios expresan e invocar valores no políticos, los cuales una visión de ese tipo no incluye.

Los ciudadanos y los legisladores pueden votar de acuerdo con sus visiones más abarcativas cuando los elementos constitucionales esenciales y la justicia básica no estuvieren en juego; no precisan justificar, por medio de la razón pública, por qué votan de esta o de aquella manera (…)” (Rawls, 2000: 280-281 y 286).

Todo lo que ese modelo tiene para decir sobre casos similares a los ejemplos mencionados, así como en relación a las cuestiones de *policy*¹⁹, es que las decisiones políticas sean tomadas por procedimientos de decisión que, estos sí, puedan ser justificados por razones que nadie podría rechazar razonablemente²⁰. Obsérvese que los dos pasajes citados más arriba muestran que aquello que Rawls denominó el “método de la esquivéz” (expresión con la cual Rawls designa el

propósito de evitar a cualquier costo que su teoría de la justicia tenga que asumir posiciones con respecto a problemas metafísicos o de verdad última) se aplica apenas a la justificación de la concepción política de justicia. Eso significa que doctrinas abarcativas o metafísicas no sólo deben figurar en las razones que son invocadas para justificar las elecciones políticas que tienen por objeto los elementos constitucionales esenciales y las cuestiones de justicia básica. La concepción de Rawls de razón pública es mucho menos restrictiva de lo que muchas veces se supone con respecto a los tipos de razones y argumentos que pueden legítimamente ser empleados en discusiones públicas²¹.

Al discutir las relaciones entre justicia y democracia, me parece importante hacer un esfuerzo para esclarecer el lugar que el acuerdo razonable o la unanimidad deben ocupar en nuestra visión normativa. Estoy sugiriendo que ese lugar está bien delimitado. Ese punto de vista contrasta con el de los teóricos de la democracia deliberativa como Joshua Cohen (1997: 73), para quien “los resultados son democráticamente legítimos si y solamente si ellos pudieran ser objeto de un acuerdo libre y reflexivo entre iguales”.

Argumenté antes que un criterio tan exigente como ése es o bien innecesario, o irrealizable. Es innecesario para evaluar moralmente las decisiones políticas que se refieren a cuestiones de *policy*; y es irrealizable en el caso de decisiones que versan sobre controversias que no tienen cómo ser resueltas (ni siquiera en una deliberación ideal) solamente con base en fundamentos y premisas compartidas.

Necesitamos, creo, de una concepción “epistémica” de democracia deliberativa, pero también es preciso percibir sus límites. El modelo epistémico que propuse en el comienzo de esta sección, en contraste con el de Cohen, tiene su aplicación limitada a aquellas controversias públicas que tienen por objeto la elección de las características institucionales más básicas de una sociedad democrática.

Todavía, en relación con este tópico, es importante deshacer un equívoco que con frecuencia es cometido, sobre todo por aquellos que desconfían de visiones excesivamente “consensualistas” de la política. La aceptación de un modelo liberal igualitario de legitimidad política, tal como lo interpreté, no implica la suposición de que la deliberación democrática efectiva será (o debería ser) caracterizada por la búsqueda del consenso, y eso mismo, en lo que refiere a los elementos constitucionales esenciales, es una de las cuestiones de justicia básica. Los principios de justicia que nadie podría razonablemente rechazar en una deliberación ideal, como argumenta Thomas Christiano (1997: 276), “[solamente] pueden ser introducidos en el proceso de deliberación pública como alternativas a ser consideradas, aunque pueda ser improbable que vayan a ser objeto de un acuerdo unánime, aun entre personas razonables, en cualquier democracia real”.

Argumenté, en la Sección 1, que la competencia política solamente no es suficiente para asegurar que la democracia produzca resultados justos, pero eso no

significa que para elevar lo que antes designé como el “valor epistémico” de la democracia debamos depositar nuestras esperanzas en la búsqueda del consenso y no en el conflicto de visiones y en la competencia política efectiva. Esta última puede desempeñar un importante papel instrumental en la promoción de la justicia social, pero eso depende, en el caso de aquellos países en los cuales los gobernantes demuestran tener poco compromiso con ese objetivo, del tipo de activismo político desarrollado por los partidos opositores. Este punto es enfatizado por Sen al explicar por qué la democracia hindú, a pesar de haberse mostrado efectiva para prevenir la eclosión de hambrunas epidémicas, ha producido resultados tan modestos en la reducción de la pobreza absoluta y de las desigualdades arraigadas (sobre todo las de género y las de casta).

“(…) sucesivos partidos de oposición han sido bastante dóciles al no condenar el analfabetismo generalizado, o la primacía de formas no extremas pero igualmente graves de desnutrición (sobre todo entre los niños), o el fracaso en la implementación de los programas de reforma agraria anteriormente aprobados. Esa docilidad de la oposición hizo que sucesivos gobiernos pudiesen tratar esas cuestiones centrales de política pública con absoluto desdén” (Sen, 1999: 156)

Considerando que también en Brasil existe un sentimiento de frustración que se cristaliza en la dificultad del régimen democrático para producir resultados políticos que reduzcan las injusticias sociales, me arriesgo a formular una hipótesis que es similar a aquella propuesta por Sen. Esta hipótesis me fue sugerida por la forma en la que André Singer (2000), en un libro reciente, explica cómo los electores brasileños se disponen en una escala ideológica izquierda-derecha. Lo que hace que los electores se ubiquen en tal escala no es el compromiso mayor o menor con una concepción de igualdad socioeconómica (como quiera que eso sea definido). Para Singer “el igualitarismo se tornó una especie de ideología nacional, no siendo, por lo tanto, el gran divisor de aguas entre derecha e izquierda, como ocurre en los países industrializados” (2000: 147).

Si interpretamos esa afirmación a la luz de lo dicho en la Sección 1, las creencias igualitarias de la abrumadora mayoría del electorado brasileño, así como la creencia en la necesidad de eliminar la pobreza absoluta en el ejemplo que propuse, son exógenas al proceso político. No son esas las creencias que realmente pesan en la competencia política.

Las creencias que polarizan la disputa política son otras:

“(…) lo que divide derecha e izquierda en Brasil no es exactamente cambiar o conservar, sino cómo cambiar. La división, en realidad, se da en torno del cambio dentro del orden o contra el orden, resultando en inestabilidad. El público de derecha pretende un cambio por intermedio de la autoridad del Estado, y por eso quiere reforzarla, mientras que el público que

se coloca a la izquierda está ligado a la idea de un cambio a partir de la movilización social, y por eso es contrario a la autoridad represiva del Estado sobre los movimientos sociales” (Singer, 2000: 149-150).

Parece natural pensar que la característica central de los partidos de izquierda –que, en el Brasil, constituyen la oposición a las coaliciones políticas de centro o de centroderecha que vienen gobernando el país desde el comienzo de la redemocratización– debería ser el compromiso con la realización de una concepción de justicia social. Sin embargo, si es correcto lo que afirma Singer, no es exactamente eso lo que esos partidos están señalando a los electores. En lugar de polarizar la competencia política en torno de la condena a la pobreza absoluta y a las desigualdades y de elaborar propuestas de reformas que tengan por objeto reducir esas injusticias, los partidos de oposición (cualesquiera que sean las intenciones de sus líderes) están obligando a la coalición gobernante a posicionarse en relación a otra cuestión: cómo el estado debe actuar en relación con los movimientos sociales. Mientras que todos profesan la “ideología nacional” igualitaria, el foco real de la competencia política entre izquierda y derecha estaría en la legitimidad de los movimientos de protesta social y en el derecho que el estado tiene de imponer límites a esos movimientos en nombre de la preservación del orden público. Esto explicaría por qué la coalición gobernante puede dejar en un segundo plano las cuestiones de pobreza y de desigualdad con un costo político relativamente bajo.

La hipótesis que estoy proponiendo es de naturaleza empírica y requiere un esfuerzo mayor para ser demostrada. Lo que quise mostrar, desde el punto de vista teórico, es que el compromiso con una concepción epistémica de democracia no debería llevarnos a ser negligentes con la importancia de la competencia política. Cuando ésta se muestra demasiado lenta en producir resultados que reduzcan las injusticias, como en los casos de la India y de Brasil, las razones para eso pueden estar en una distribución muy desigual de recursos políticos cruciales. No obstante, también puede ocurrir que las oportunidades que abre aún una competencia política desigual no estén siendo aprovechadas en la medida necesaria por aquellos que están (o deberían estar) más comprometidos con la justicia social. Como dice Sen (1999: 156), no es posible, en una democracia, obtener aquello que no es exigido. No hay duda que toda esta temática requiere de un mayor esfuerzo de investigación y de reflexión.

Bibliografía

- Bohman, J. y W. Regh (orgs.) 1997 *Deliberative Democracy* (Cambridge-Mass: MIT Press).
- Cohen, J. 1997 “Deliberation and Democratic Legitimacy”, en Bohman, J. y W. Regh (comps.) *Deliberative Democracy* (Cambridge-Mass: MIT Press).
- Christiano, T. 1997 “The Significance of Public Deliberation”, en Bohman, J. y W. Regh (comps.) *Deliberative Democracy* (Cambridge-Mass: MIT Press).
- Dahl, R. 1989 *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press).
- Dahl, R. 1997 (1972) *Poliarquia. Participação e oposição* (São Paulo: Edusp).
- Downs, A. 1999 (1957) *Uma teoria econômica da democracia* (São Paulo: Edusp).
- Dworkin, Ronald 1986 *Law's Empire* (Cambridge-Mass: Harvard University Press).
- Elster, J. 1986 “The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory”, en Elster, J. y A. Aanund (comps.) *The Foundations of Social Choice Theory* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Elster, J. 1987 *Sour Grapes* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Elster, J. (comp.) 1998 *Deliberative Democracy* (Cambridge: Cambridge University press).
- Estlund, D. 1997 “Beyond Fairness and Deliberation”, en Bohman, J. y W. Regh, (orgs.) *Deliberative Democracy* (Cambridge-Mass: MIT Press).
- Greenawalt, K. 1988 *Religious Convictions and Political Choice* (Oxford: Oxford University Press).
- Habermas, J. 1996 *Between Facts and Norms* (Cambridge-Mass: The MIT Press).
- Manin, B. 1985 “Volonté générale ou délibération?”, en *Le Debat* N°33.
- Olson, M. 1971 (1965) *The Logic of Collective Action* (Cambridge-Mass.: Harvard University Press).
- Przeworski, A. 1998 “Deliberation and Ideological Domination”, en Elster, J. (comp.) *Deliberative Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Putterman, L., J. Roemer y J. Silvestre 1998 “Does Egalitarianism Have a Future?”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVI, Junio.
- Rawls, J. 1971 *A Theory of Justice* (Cambridge-Mass: Harvard University Press).

- Rawls, J. 2000 *O liberalismo político* (São Paulo: Ática).
- Schumpeter, J. 1996 (1942) *Capitalismo, socialismo e democracia* (Barcelona: Folio).
- Sen, A. 1984 *Resources, Values, and Development* (Oxford: Basil Blackwell).
- Sen, A. 1992 *Inequality Reexamined* (Cambridge-Mass: Harvard University Press).
- Sen, A. 1999 *Development as Freedom* (New York: Alfred Knopf).
- Singer, A. 2000 *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro* (São Paulo: Edusp).
- Stokes, S. 1998 “Pathologies of Deliberation”, en Elster, J. (comp.) *Deliberative Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- UNDP 2000 *Human Development Report 2000* (Oxford: Oxford University Press).
- Vita, A. de 1995 “Preferências individuais e justiça social”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* N°29.
- Vita, A. de 2000 *A justiça igualitária e seus críticos* (São Paulo: Editora Unesp).

Notas

- 1 Se trata de una exploración preliminar de esa temática. La idea es investigar algunos desdoblamientos de la presente discusión en futuros trabajos.
- 2 En oposición a las diferencias que hay entre ellos en otros aspectos, Schumpeter (1996), Downs 1999 y Dahl (1997) e (1989) atribuyen un lugar central a la competencia en sus modelos de democracia.
- 3 Los electores no votan por políticas sino por políticos y partidos. Pero puede suponerse que las elecciones funcionan como un mecanismo de agregación de preferencias también respecto de políticas, puesto que los políticos electos, teniendo la mirada puesta en las elecciones siguientes, se empeñarán en votar las leyes y en adoptar las políticas que ellos crean que corresponden a las preferencias de la mayoría del electorado.
- 4 Dahl también desarrolla el argumento en varios de sus textos, por ejemplo en Dahl (1997: 41-42 y 1989: 169-173).
- 5 Bohman y Regh (1997) y Elster (1998) ofrecen un cuadro bastante diversificado y completo de las posiciones teóricas en este área.
- 6 Hay otra clase de cuestiones que envuelven juicios morales, sobre la cual haré mención en la Sección 2.

7 Schumpeter vio en el utilitarismo de John Stuart Mill una de las perspectivas normativas que estarían por detrás de aquello que es denominado “doctrina clásica de la democracia”. Es posible que esa imputación sea correcta, pero un utilitarismo de preferencias se presta muy bien para explicitar el fundamento normativo del modelo de democracia que Schumpeter propone como alternativa a la “doctrina clásica”.

8 Este es un tema recurrente en la crítica de Sen al utilitarismo (Cf. Sen, 1999: 62-63).

9 Como argumentó Olson (1971), en virtud de los problemas propios de la actitud del *free rider*, es más fácil para pequeños grupos de ciudadanos, en donde cada uno gana mucho con la acción colectiva, organizarse para influenciar en el proceso político, en donde los grupos grandes, cuyos miembros sólo pueden esperar pequeñas ganancias de utilidad (e inclusive pérdidas de utilidad) disponiéndose a hacer su parte en una acción colectiva. No hay duda de que el argumento de Olson es pertinente para explicar la dificultad que tienen los más pobres y sin privilegios para presionar por sus intereses.

10 Downs (1999: cap. 6). Para una evaluación bastante crítica del argumento de Downs sobre la importancia de los costos de información, véase el artículo de Fernando Haddad, publicado en esta misma edición. Independientemente de lo que se piense sobre la teoría de Downs en otros aspectos, ese argumento me parece bastante relevante para explicar por qué persisten en las democracias desigualdades significativas.

11 “En la realidad (...) gustos políticos fijos nos parecen mucho más plausibles que [los] gustos fijos de consumo, que son generalmente supuestos en los estudios de demanda” (Downs, 1999: 67-68).

12 Putterman, Roemer y Silvestre (1998: 893-895) examinan explicaciones semejantes sobre cómo los electores constituyen creencias sobre cuestiones públicas y candidatos.

13 Las creencias que Przeworski tiene en mente no son tanto aquellas que él denomina “creencias técnicas” –que son las que tienen por objeto las relaciones causales entre una política dada y un determinado resultado– de electores que se encuentran aislados y sí las “creencias de equilibrio”, que son las que cada elector tiene sobre las creencias técnicas de los demás. Las creencias de equilibrio son las expectativas mutuas que los electores crean sobre la eficacia política de diferentes alternativas de política pública.

14 Una vez que la jubilación rural no depende de la contribución anterior para ser concedida, ella equivale a una forma de renta mínima garantizada, concedida a los trabajadores rurales enfermos. El programa tiene 6,3 millones de beneficiarios directos y alcanza favorablemente de 17 a 20 millones de personas.

15 Sen (1999: 43-51 y 1992: 126-28) nos brinda las evidencias de que la primera estrategia –con exclusión de la distribución de beneficios en dinero, que

él no menciona entre las políticas muy exitosas de combate a la pobreza— es mucho más efectiva para elevar rápidamente la calidad de vida de los más pobres que la estrategia que se apoya básicamente en el crecimiento económico y en la elevación de la renta *per capita*. La provincia hindú de Kerala tiene menos de la mitad del PBI *per capita* que la provincia de Punjab y, mientras tanto, gracias a las políticas sociales que implementa, tiene tasas de mortalidad infantil y de fertilidad sustancialmente más bajas e índices de alfabetización y de expectativa de vida sustancialmente más elevados que los de la provincia de Punjab y otras regiones de la India.

16 El caso de Sri Lanka es ilustrativo de esto. Los miembros de las dos principales subculturas del país, la sinhalesa y la tamil, gozaban del *status* de ciudadanos de una democracia liberal con derechos garantizados. A partir de 1956, la mayoría sinhalesa comenzó a imponer, valiéndose de su mayoría parlamentaria, una identidad nacional basada en su lengua y su cultura. Se sucedieron décadas de conflictos y de guerra civil que han conseguido oscurecer inclusive los envidiables indicadores socioeconómicos de Sri Lanka. En 1994, la expectativa de vida al nacer, por ejemplo, ya superaba los 73 años, de acuerdo con datos de Sen (1999: 47); se trata de una extraordinaria realización para un país extremadamente pobre (Cf. UNDP, 2000: 60).

17 Un juicio de este tipo es compatible con la posición según la cual una decisión colectiva, producida de forma procedimentalmente correcta, debe ser obedecida por todos, inclusive por aquellos que la consideran injusta. Constituye una cuestión separada la de saber en qué circunstancias la desobediencia puede justificarse.

18 Las concepciones epistémicas se oponen a las concepciones puramente procedimentales de la democracia deliberativa, para las cuales no hay, aparte de la equidad de los propios procedimientos, ningún criterio según el cual evaluar la legitimidad o la justicia de los resultados de la deliberación. Eso parece aplicarse, por ejemplo, a la concepción de Manin (1985).

19 Recordemos que éstas son las cuestiones que no involucran juicios morales, excepto un modelo moral utilitarista según el cual las decisiones políticas a las que ellas se refieren deben maximizar la satisfacción de preferencias e intereses individuales.

20 Desarrollo más este tópico en Vita (2000: 281-85).

21 Si la interpretación que estoy proponiendo para el criterio liberal igualitario de legitimidad política es correcta, no existe razón para discordar de Kent Greenawalt (1988: 216) cuando afirma que “es preciso abandonar la expectativa de que todas las controversias políticas puedan ser resueltas solamente con base en premisas compartidas en relación con los valores y las premisas compartidas con respecto al conocimiento fáctico”.