



Región: Oriente
Autor: Uriel Mauricio Ríos Arango
Título: De la serie sometidos III
Técnica: Ensamble óxido y esmalte sobre metal
Dimensiones: 97 x 55 cm

LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA FRENTE A LAS OBJECIONES A LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO*

* La investigación de la que deriva este ensayo se realizó en el Instituto de Estudios Constitucionales “Carlos Restrepo Piedrahita” de la Universidad Externado de Colombia, donde recibí la gentil colaboración de Hiomara Vargas. Esta versión se presentó en el II Congreso Internacional “Derecho y sociedad en el Estado Constitucional”. Universidad de Manizales, oct. 31, nov. 1 y 2 de 2007. Agradezco a los asistentes de la mesa “Derecho y Participación”, en particular a Ricardo Guarinoni, Jessica Mancipe y Marcela Vásquez, por sus útiles comentarios y sugerencias; así como a Roberto Gargarella, Catalina Botero, Rodolfo Arango, Mauricio García, Jorge Iván Cuervo y Margarita Varón por los valiosos elementos aportados, en varios diálogos, que permitieron mejorar el texto. Debo agradecer también a José Luis Martí, Cristina Lafont y Delfín Ignacio Grueso por el envío de sus preciados manuscritos.

Fecha de recepción: Agosto 6 de 2007

Fecha de aprobación: Septiembre 4 de 2007

LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA FRENTE A LAS OBJECIONES A LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

*Leonardo García Jaramillo***

RESUMEN

En este ensayo se defenderá la conveniencia de fortalecer en el proceso legislativo colombiano los postulados sostenidos por los partidarios de la democracia deliberativa, lo cual resulta de singular relevancia debido a las críticas hacia el modelo actual de aprobación de la ley del Plan Nacional de Desarrollo (por los vicios en los que se incurrió durante su trámite por el Congreso) que sustentaron la conveniencia de regresar al anterior modelo de aprobación que, al ser unilateralmente sancionado por el Ejecutivo, no contaba con proceso de deliberación parlamentaria. A partir de una reconstrucción del “núcleo común” de esta teoría sobre la democracia, y particularmente desde las virtudes que al proceso legislativo le incorpora la deliberación, se sustentará que es democráticamente inadmisibles proponer la eliminación del modelo actual por cuenta de los vicios legislativos acaecidos en el proceso de aprobación del proyecto de ley. Se mostrará cómo al incorporar la deliberación se cuenta con más posibilidades de alcanzar la imparcialidad en las decisiones políticas, así como de respetar la oposición, honrar el control político y propender hacia la representación de amplios sectores sociales (tales como los que hacen parte del Consejo Nacional de Planeación), lo cual resultaría imposible en caso de operar bajo el anterior modelo.

Palabras clave: deliberación, representación, Plan Nacional de Desarrollo, proceso democrático, modelos normativos de democracia, imparcialidad.

THEORY OF DELIBERATIVE DEMOCRACY IN THE FACE OF OBJECTIONS TO THE NATIONAL PLAN OF DEVELOPMENT LAW

ABSTRACT

This essay will defend the desirability of strengthening the postulates supported by transnational proponents of deliberative democracy respect to the legislative process. This has singular relevance due to criticism towards the current model of approval of the National Plan of Development (because of the abusive provisions tacked on by Congress). The criticisms seek a return to the prior enactment model, which just required a presidential decree without previous legislative deliberation. Starting with a review of the “common nucleus” of this democratic theory, and particularly respect to the benefits that deliberation adds to the legislative process, this essay will argue that it is democratically impermissible to propose elimination of the current process simply because of the abusive provisions tacked on by Congress; instead it will be demonstrate how the incorporation of deliberation into the process improves the ability to attain impartiality in political decisions as well as promotes respect for opposing viewpoints, while tending to promote participation by large segments of society (as is the case with participants in the National Planning Council), all of which would be unattainable under the prior enactment process.

Key words: deliberation, representation, National Plan of Development, democratic process, normative models of democracy, impartiality.

** Vinculado al programa de Derecho de la Universidad de Caldas. Ha publicado artículos y traducciones sobre filosofía política, derecho constitucional y teoría jurídica. Editor y co-autor de John B. Rawls. El hombre y su legado intelectual (2004).

LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA FRENTE A LAS OBJECIONES A LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

I. La representatividad de la teoría de la democracia deliberativa

Sin atisbo alguno de exageración puede sostenerse que la teoría de la democracia deliberativa es la concepción filosófico-política contemporánea que mayor atención ha recibido desde el punto de vista de la producción académica, y es igualmente considerable la influencia que ha ejercido en los debates sobre la legitimidad del orden político, la imparcialidad de las leyes y el déficit en la representación legislativa de las minorías sin un poder económico significativo que se traduzca en poder político. Por tales razones, esta teoría normativa de la democracia ha tenido un poderoso influjo en las principales discusiones actuales del derecho constitucional y la teoría jurídica, tanto a nivel transnacional¹ como desde nuestro propio contexto, ya que el número y la calidad de análisis sobre las restricciones y posibilidades de esta teoría es cada vez mayor y más extendido disciplinalmente².

¹ Dentro de una amplia bibliografía se cuentan dentro de los más relevantes: B. Manin, "On Legitimacy and Political Deliberation", En: *Political Theory*. Vol. 15, No. 3, 1987. J. Habermas, *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 4ta ed., 1987. J. Cohen, "Deliberation and Democratic Legitimacy", En: A. Hamlin – P. Pettit (eds.) *The Good Polity*. Oxford: Blackwell, 1989. J. Fishkin, *Democracy and Deliberation*. Yale University Press, 1991. J. Knight – J. Johnson, "Aggregation and Deliberation: On the Possibility of Democratic Legitimacy", En: *Political Theory*. Vol. 22, No. 2, 1994. S. Benhabib, "Deliberative Rationality and Models of Constitutional Legitimacy", en: *Constellations*, Vol. 1, No. 1, 1994; (ed.) *Democracy and Difference*. Princeton University Press, 1996. C. Nino, *The Constitution of Deliberative Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1996. A. Gutmann – D. Thompson, *Democracy and Disagreement*. Harvard University Press, 1996; *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press, 2004. J. Bohman, *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*. The MIT Press, 1996. S. Macedo (ed.) *Deliberative Politics*. Oxford University Press, 1999. H. Hongju – R. Slye (eds.) *Deliberative Democracy and Human Rights*. New Haven: Yale University Press, 1999. J. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford University Press, 2000. J. Elster (ed.) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, 1998. J. Fishkin – P. Laslett (eds.) *Debating Deliberative Democracy*. Oxford: Basil Blackwell, 2003. C. Sunstein, "Más allá del resurgimiento republicano", En: R. Gargarella – F. Ovejero – J. L. Martí (eds.) *Nuevas ideas republicanas*. Barcelona: Paidós, 2004; *The Partial Constitution*. Harvard University Press, 1998. J. L. Martí – S. Besson (eds.) *Deliberative Democracy and its Discontents*. London: Ashgate, 2006

² De lo cual dan cuenta los trabajos que se han ocupado del tema: O. Mejía, *Derecho, legitimidad y democracia deliberativa*. Bogotá: Temis, 1998. F. Cortés, *De la política de la libertad a la política de la igualdad*. Bogotá: Siglo del Hombre, 1999 (caps. III y VI). A. Hernández (ed.) *Republicanism contemporáneo*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2002. G. Murillo – L. Pizano, *Deliberación y construcción de ciudadanía*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2003. M. L. Rodríguez, *Minorías, acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005. Y. Haddad, *La democracia deliberativa*. Bogotá:

No obstante la proliferación de estudios en torno a la democracia deliberativa no se cuenta actualmente con una definición única e incontrovertible de su concepto ni con una delimitación precisa de los límites de su contenido. Para algunos autores, por ejemplo, la educación ciudadana en los aspectos básicos del gobierno constitucional y democrático, y el público bien informado sobre los problemas que requieren solución prioritaria, son condiciones imperativas que impone tal teoría para que puedan ser adoptadas las decisiones políticas y sociales más importantes. Dice Rawls “Incluso los líderes políticos más visionarios que deseen hacer reformas sensatas, no podrían convencer a un público desinformado y cínico para que respalden y sigan tales cambios”³.

En los distintos modelos sobre la democracia deliberativa subyacen divergencias (y en algunos casos oposiciones) respecto a la revisión judicial de constitucionalidad, el escenario idóneo para el ejercicio de la deliberación y su principal objetivo, la necesidad de ciertas competencias por parte de los ciudadanos al momento de deliberar,⁴ y la distinción de las dimensiones epistémica y democrática de la deliberación,⁴ entre otras. Coinciden todos los modelos analizados en la exigencia a una ciudadanía activa, crítica y propositiva en el proceso de toma de decisiones, que esté comprometida permanentemente con la idea del bien común y, en general, con el interés por los asuntos públicos más allá del pasivo ejercicio electoral que perpetúa el error de dejarle la política sólo a los políticos. Una ciudadanía que, en palabras de Skinner, tenga un robusto “sentimiento de virtud cívica”⁵, con miras a consolidar una esfera pública dinámica y permeable a todos los niveles sociales, ya que como advierte Barber en *Strong Democracy*: “La democracia sólo puede sobrevivir como una democracia fuerte si está asegurada, no por grandes líderes, sino por ciudadanos competentes y responsables. Las dictaduras efectivas requieren

Universidad Externado de Colombia, 2006. R. Arango (ed.) *Filosofía de la democracia*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007. Sobre los aspectos deliberativistas de este último, confróntese con mi reseña aparecida en el último número de *Praxis filosófica. Nueva serie*. Entre las sentencias más representativas que han acogido postulados deliberativistas, ver: C-013 de 1993, C-386 de 1996, C-222 de 1997, C-760 de 2001, C-915 de 2001, C-1250 de 2001, C-688 de 2002, C-801 de 2003, C-551 de 2003, C-1056 de 2003, C-839 de 2003, C-1152 de 2003, C-313 de 2004, C-370 de 2004, C-372 de 2004.

³ J. Rawls, *The Law of Peoples “With the Idea of Public Reason Revisited”*. Harvard University Press, 2001, pp. 139-140.

⁴ La más sugestiva presentación de la democracia deliberativa desde un punto de vista epistémico, es *The Constitution of Deliberative Democracy*, de Nino (Op. cit., cap. 5), la cual critica sugestivamente Víctor Ferreres, *Justicia constitucional y democracia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, cap. 5.

⁵ Cfr.: Q. Skinner, “The Republican Ideal of Political Liberty”, En: G. Bock – Q. Skinner – M. Viroli (eds.) *Machiavelli and Republicanism*. Cambridge University Press, 1990, pp. 301-303.

grandes líderes, las democracias efectivas necesitan grandes ciudadanos”, o como sostuvo el magistrado Louis Brandeis, en *Whitney vs. California* (274 U.S. 357, 375. 1927): “la amenaza más grande para la libertad, es un pueblo inerte”. En el mismo sentido, para Arthur Kaufmann, “La democracia soporta tener a su cabeza personalidades mediocres, pero no resiste el comportamiento pasivo del pueblo”⁶. Esta exigencia está en consonancia también con la concepción democrática de Sunstein⁷ por abandonar la neutralidad apática por el destino político de las sociedades. La intervención y veeduría permanente de los ciudadanos, que deben participar más directa y profundamente en el destino político de la sociedad, se concibe al interior de la democracia deliberativa como una condición esencial del sistema democrático que se enfoca en el fortalecimiento de los valores públicos y de la moralidad civil de la comunidad. Desde el siglo V a.C. Pericles había reseñado en su panegírico de Atenas que la deliberación es un mecanismo indispensable para ejercer el control ciudadano sobre asuntos de la cosa pública.

En lugar de referirnos a *la* democracia deliberativa como una teoría monolítica, podría sustentarse, en consecuencia, la existencia de variopintas escuelas y doctrinas que, desde diversas perspectivas y provenientes de distintas tradiciones y países, dan cuenta de agendas propias de estudio e investigación⁸. Por esto dicha teoría debe entenderse como un mosaico de tendencias o como un conjunto de concepciones del orden democrático que poseen entre sí lo que Wittgenstein denominara un “aire o parecido de familia”⁹, es decir, una red de similitudes y diferencias unidas entre sí y que se entrecruzan a la manera en que se parecen unas a otras como los miembros de una familia. Tales parecidos nos permiten utilizar el mismo concepto (en este caso: “teoría de la democracia deliberativa”) para referirnos a todos los modelos existentes sin tener que realizar necesariamente distinciones ni precisiones respecto a los autores y tradiciones que se han ocupado de la misma desde principios de los años 80.

Sin embargo, varios aspectos esenciales del referido “núcleo común” de la teoría bajo análisis permiten identificarla con rasgos *colectivos y públicos* (excluye la

⁶ A. Kaufmann, *Filosofía del derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999, p. 516.

⁷ Ver sus libros, *The Partial Constitution*. Op. cit.; *Designing Democracy*. Op. cit.

⁸ Nino pone también de presente este punto al afirmar que su defensa desde el poder epistémico del proceso deliberativo, es hacia “una variedad” de la democracia deliberativa. Cfr. con su *The Constitution of Deliberative Democracy*. Op. cit., cap. 4.

⁹ L. Wittgenstein, *Philosophische Untersuchungen*. Frankfurt: Suhrkamp, 1969, pp. 324-325. Adeudo esta referencia a Vicente Durán. Alexy sostiene que tal concepto es el ejemplo más famoso del modelo no clásico del debate sobre el concepto de derecho. Cfr.: R. Alexy. *La institucionalización de la justicia*. Granada: Comares, 2005, cap. IV, 1.

deliberación individual o privada resguardada del ámbito social), *adaptativos* (cada momento y circunstancia permite que sus demandas y postulados resurjan y orienten los procesos de toma de decisiones), *auto-referentes* (el propio procedimiento permite decidir las cuestiones que afectan al mismo), *inacabados* (las decisiones están abiertas a ulterior revisión) e *igualitarios* (permite que los ciudadanos o sus representantes participen en condiciones de libertad e igualdad durante el proceso de conformación de la voluntad general).

Puede decirse que, en general, para la concepción deliberativa de la democracia la principal virtud de los procesos de toma de decisiones políticas, y la que igualmente los justifica, es la imparcialidad y el bien común, las cuales resultan de la amplia deliberación pública que antecede la votación realizada entre los ciudadanos que serán afectados por ella (así sea potencialmente)¹⁰. Tal proceso inclusivo de toma de decisiones debe hacerse, o directamente con la participación de todos aquellos que serán afectados por la decisión, o por intermedio de sus representantes; ésta, conforme a Elster, es “la parte democrática”, mientras que la parte deliberativa hace referencia a que la toma de decisiones se realice por medio de argumentos ofrecidos *por y para* los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad¹¹.

II. Las críticas al Plan Nacional de Desarrollo frente a las virtudes de la deliberación

La guía que consigna el destino de las inversiones públicas en los principales proyectos de inversión nacionales, y la cual orientará la política durante el período 2006-2010: el Plan de Desarrollo, fue recientemente revisado, (presuntamente) corregido y aprobado por el Congreso; lo denominó este gobierno: “Estado Comunitario: desarrollo para todos”.

Dentro de las tempranas críticas que recibió por parte de diversos sectores¹², aquellas enderezadas por conspicuos economistas fueron particularmente agudas, pues además de lo abiertamente clientelista, se destacaron un grupo de elocuentes objeciones, y ya frecuentes en todo lo que emana del Congreso, en virtud de las

¹⁰ Sobre este punto, B. Manin, “On Legitimacy and Political Deliberation”, En: *Political Theory*, Vol. 15, No. 3, 1987, p. 352.

¹¹ J. Elster (ed). *Deliberative Democracy*. Op. cit., pp. 8-9.

¹² Para una síntesis de las principales objeciones al PND por parte del Gobierno y la Federación Colombiana de Municipios, ver el informe “Objeciones al Plan Nacional de Desarrollo”, En: *Ámbito Jurídico* 2 al 15 de julio de 2007, pp. 18-19. Ver también la columna de Juan Camilo Restrepo en este periódico, “Una vela a Dios y otra al diablo”. 30 de julio – 12 de agosto, 2007.

cuales el plan terminó siendo una “lista de mercado regional”, como lo calificó Juan Camilo Restrepo, refiriéndose a la inclusión indebida de obras regionales de diversos tipos (pistas de coleo, polideportivos, transmilenios en ciudades intermedias y hasta un tanque de agua potable en un barrio de Barranquilla y un Instituto Agrícola en San Jerónimo, Ant.)¹³, sin siquiera contar durante la discusión con la (requerida por ley) aprobación del Ejecutivo.

Otra de las críticas tiene que ver con la falta de dirección política y la propia actuación del Ejecutivo en tal descontrol institucional generado por la premura con la que se aprobaron, en dos meses, 181 artículos en los cuales se incluyeron modificaciones legislativas que ordinariamente habrían tenido que seguir el trámite previsto en la ley 5 de 1992. Por estas circunstancias se desfiguraron los objetivos nacionales de largo plazo y las prioridades de acción que deberían orientarse en la ley orgánica del plan. Para Restrepo, en *Portafolio*, “la armonía que por disposición constitucional debe existir entre el presupuesto nacional y el plan nacional de desarrollo se refiere a las inversiones prioritarias recogidas en los presupuestos plurianuales del plan”.

Frente al censurable hecho de que el gobierno no se manifestó en contra de tales obras menores, el Ministro de Hacienda sostuvo que estas tendrán aplicación durante el cuatrienio en la medida en que se cuente con los recursos necesarios y se obedezca a una estricta prioridad técnica y financiera que viabilice su ejecución.

Para procurar resarcir tales inconvenientes a futuro, el economista Alejandro Gaviria, en su columna de *El Espectador*, así como el editorial de *El Tiempo* de mayo 17, propusieron reformar el esquema actual para que el plan, como en el esquema constitucional anterior, sea elaborado y aprobado autónomamente por el Ejecutivo, y así eliminar la aprobación del plan que contiene la Constitución de 1991 en virtud de la cual debe dársele un trámite legislativo en el que participen en su configuración el Congreso y los representantes de diversos sectores sociales que hacen parte del Consejo Nacional de Planeación. Aunque Mauricio Olivera, investigador de Fedesarrollo, reconoce que debe fortalecerse el trámite legislativo y dotarlo de lineamientos más estrictos respecto a la discusión, por la dificultad de realizar con eficacia esta tarea, secunda el cambio al sistema anterior de aprobación del plan. El exministro Restrepo sostiene que la solución no es reformar la ley sino propender hacia su efectivo cumplimiento.

¹³ Recuérdese lo que preceptúa el artículo 339 constitucional respecto a lo que debe contener el plan de inversiones públicas: “solamente los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución”.

Sin analizar en torno a lo que pueden considerarse críticas veraces y sólidas al plan¹⁴, no debe perderse de vista que las virtudes que al proceso político le incorpora la deliberación no pueden ser desvaloradas ni menoscabadas por la ocurrencia de estos vicios, pues esto resultaría siendo más costoso que solidificar los vicios que se presentan durante el sometimiento de la ley del plan al conocimiento del Congreso debido al impedimento de la deliberación, la cual es concebida como una condición *necesaria*, más no *suficiente* para alcanzar decisiones justas para todos y no sólo buenas para algunos¹⁵. Esta exigencia no constituye razón suficiente para eliminar el modelo del plan previsto en la Constitución que exige la aprobación democrática y deliberativa del plan.

Es aquí en donde les convendría a los detractores del modelo actual de aprobación del plan, y en general a los críticos de la teoría de la democracia deliberativa, considerar las virtudes que le incorpora al proceso político la dinámica deliberativista. Los rasgos esenciales que se incluyen dentro del concepto de democracia deliberativa conforman un planteamiento teórico al que podemos referirnos como un “núcleo común”¹⁶ que da cuenta de sus características esenciales y potenciales virtudes:

1. La deliberación permite que se amplíe el panorama de nuestros juicios mediante el intercambio de puntos de vista y de razones que sustentan las cuestiones concernientes a la política pública, por parte de personas con diversas perspectivas y diferente información. La razonabilidad de las posiciones se impone al momento de exteriorizarlas con el objetivo de lograr un consenso en torno a ellas. “El intercambio de opiniones con los demás modera nuestra parcialidad y ensancha nuestra perspectiva; se nos hace ver las cosas desde otros puntos de vista, así como los límites de nuestra propia visión”¹⁷.

Sunstein acuñó el concepto de “república de razones” para referir al necesario sistema de pesos y contrapesos, establecido en la Constitución, cuya implementación incrementaría la probabilidad de contar con juicios más reflexivos.

¹⁴ Sobre la falta de rigurosidad respecto a la unidad de materia de la ley y la necesaria relación directa de las normas aprobadas con los altos objetivos del plan, se pronunciará en su momento la Corte Constitucional. Para recordar lo expresado en una oportunidad anterior (C-573/04) “las disposiciones instrumentales contenidas en la ley del plan deben guardar una relación directa e inmediata con los objetivos y programas del plan, pues de no ser así, estarían desconociendo el principio de unidad de materia y el contenido constitucional propio de esta ley”.

¹⁵ J. Bohman, “Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources, and Opportunities”, En: J. Bohman – W. Rehg (eds.) *Deliberative Democracy*. Op. cit.

¹⁶ El cual lo constituyen, a mi juicio, las obras que se citan y referencian en este ensayo.

¹⁷ J. Rawls, *Teoría de la justicia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 327.

En tal república de razones los ciudadanos y sus representantes, así como los electores y los miembros del gobierno, deliberan respecto a las distintas funciones decisorias que tienen que cumplir¹⁸.

2. Para Habermas (1998) el proceso de decisión pública por el que devienen las decisiones políticas, se orienta hacia la legitimidad del Estado y el sistema jurídico. Las razones que sustentan las decisiones deben ser aceptadas por todos, justificando así igualmente las leyes que posteriormente deberán acatarse. En Habermas la democracia deliberativa se concibe como expresión del poder comunicativo de la sociedad civil y la opinión pública¹⁹.
3. Al deliberar pública e incluyentemente, los argumentos se expurgan de errores lógicos o fácticos, ya que al advertir las debilidades de las tesis –propias y rivales– los interlocutores depuran sus perspectivas y los argumentos que las sustentan. Los participantes clarifican y, en muchos casos, redefinen sus propias perspectivas sobre los asuntos que afectarán al resto de la sociedad, ampliando el rango de alternativas de solución sobre los problemas planteados. Así, en el proceso deliberativo puede evidenciarse la falta de compromiso social y el irrespeto por las minorías.
4. Debido a la exteriorización de las opiniones políticas los ciudadanos asumen su permanente revisión, por lo cual no serán simplemente un resultado previamente asegurado de intereses privados o, en todo caso, que no correspondan a cuestiones políticas. Por esto dentro de la concepción deliberativa debe hablarse de ‘razones públicas’²⁰.

¹⁸ C. Sunstein, *The Second Bill of Rights*. New York: Basic Books, 2004, p. 31; *Designing Democracy*. Op. cit., p. 239. *The Partial Constitution*. Op. cit., Part I, A.

¹⁹ J. Habermas, “Further Reflections on the Public Sphere”, En: C. Calhoun (ed.) *Habermas and the Public Sphere*. The MIT Press, 1992; *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta, 1998, pp. 407-468. Sobre la perspectiva de Habermas en torno a la democracia (y en general, la política) deliberativa, ver, *Ibidem*, caps. VII – VIII. De la edición en inglés (*Between Facts and Norms*) pp. 287-387 y 463-515; y en *La inclusión del otro*. Barcelona: Paidós, 1999, “Tres modelos normativos de democracia”. Sobre Habermas al respecto: J. A. Gimbernat (ed.) *La filosofía moral y política de Jürgen Habermas*. Madrid: Biblioteca Nueva, 1997. M. Rosenfeld – A. Arato (eds.) *Habermas on Law and Democracy*. University of California Press, 1998. F. Cortés, *De la política de la libertad a la política de la igualdad*. Op. cit., cap. III. C. Sancho, “Un modelo diferente de democracia: la democracia deliberativa”, En: *Revista de Estudios Políticos* No. 122. Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, 2003. O. Mejía, *Teoría política, democracia radical y filosofía del derecho*. Bogotá: Temis, 2005, cap. IV.

²⁰ Para una ampliación de este concepto, consúltense, J. Rawls, *Ibidem*, pp. 129-180; *Political Liberalism*. Columbia University Press, 1993, Lecture VI. O. Mejía, *Justicia y democracia consensual*. Bogotá: Siglo del Hombre, 1997, pp. 163-168; “La filosofía política de John Rawls (II)”, En: J. J. Botero (ed.) *Con Rawls y Contra Rawls*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2005, pp. 86-89.

5. La deliberación favorece la amplia inclusión social a la democracia y alienta un genuino intercambio de argumentos²¹, proveyendo así mutuamente información, con la que no siempre se cuenta, que contribuye a expandir el panorama de las alternativas entre las cuales optar. Así es como no sólo el resultado de la deliberación es producto de nuevas y depuradas consideraciones, sino que también se favorecen las decisiones políticas por el consenso del que son producto.
6. Por la amplia consideración de los asuntos públicos, la deliberación constriñe a pensar en las pretensiones de los demás, favoreciendo la solidaridad hacia los problemas que aquejan al resto de la sociedad. El intercambio de ideas y creencias reduce la posibilidad de que los ciudadanos se guíen exclusivamente por sus propios intereses para que, en cambio, piensen con un sentido más de comunidad.
7. La deliberación limita las razones que los ciudadanos pueden otorgar en sustento de sus opiniones políticas a aquellas que estén acordes con una consideración igualitaria de los otros ciudadanos²². Se avanza así en la construcción de decisiones más razonables, pues deben ser permanentemente oponibles ante terceros²³.
8. El respeto a las mayorías deliberantes no implica el desamparo a los intereses minoritarios, por lo que las razones producto de un proceso deliberativo son más justas en la medida en que toman en consideración, tanto los intereses ampliamente respaldados, como los minoritarios²⁴.
9. La exposición de los argumentos permite que los ciudadanos ejerzan un efectivo control sobre los miembros de instituciones como el Congreso y las altas cortes, particularmente los tribunales constitucionales, ya que su compromiso con lo público les exige justificar y explicar sus decisiones. Podríamos sostener que esta necesidad de justificación se materializa en una ‘carga de la argumentación’ que tienen los magistrados al tomar un punto de vista diferente al establecido

²¹ C. S. Nino, *The Constitution of Deliberative Democracy*. Op. cit., caps. 5 y 6.

²² Véase la contribución de Cohen (“Democracy and Liberty”) a J. Elster (ed.) *Deliberative Democracy*.

²³ Examinense las razones que explican la potencia epistémica de la deliberación conforme a Nino: *The Constitution of the Deliberative Democracy*. Op. cit. Sobre tal cuestión resulta ilustrativa la síntesis de Y. Haddad, *La democracia deliberativa*. Op. cit., cap. 2, III.

²⁴ En torno a las restricciones a la deliberación en lo concerniente con decisiones que, siendo producto de un amplio proceso de discusión, oponen sobre alguna minoría un cierto modo de vida, ver, R. Gargarella, *La justicia frente al gobierno*. Op. cit., pp. 164-172.

previamente, y en el caso de los tribunales por un precedente aplicable al caso concreto²⁵.

10. En una sociedad pluralista la dialéctica mediante la deliberación permite integrar la fuerza del disenso, constituyéndose en una fuerza productiva en la medida en que posibilita que se clarifiquen las diferencias con respecto a los valores bajo los cuales deseamos ser gobernados.
11. Gargarella subraya un carácter pedagógico de la deliberación, teniendo en cuenta que intercambiando argumentos, escuchando otras razones y ajustando algunas perspectivas, la deliberación contribuye a que las personas se eduquen a sí mismas en la convivencia cívico-democrática²⁶.
12. Los demócratas deliberativos demandan porque se favorezcan resultados imparciales en las decisiones que afectarán al grueso de la población, propiciando para esto un espacio de deliberación y condicionándolo sólo a la libertad e igualdad reales entre los ciudadanos.

III. CONCLUSIÓN

Es bien sabido –y padecido por muchos en sociedades como la colombiana– que la desigualdad económica, y por ende social, conduce a la desigualdad en la representación política²⁷. Los menos favorecidos económica y socialmente tienden a estar sistemáticamente marginados de todos los procesos de toma de decisiones. De hecho, como señalan autores dentro de los que se encuentran Young y Schattschneider²⁸, una de las cuestiones más problemáticas en la mayoría de las

²⁵ Recuérdese que una de las principales razones en sustento de la Corte para declarar inconstitucional el “estatuto anti-terrorista”, fue el hecho de que más de una docena de Representantes que habían votado por el polémico estatuto, cambiaron sus opiniones de un día para otro (literalmente), sin dar ninguna explicación pública sobre tal cambio de perspectiva. Para un análisis crítico de esta sentencia desde el punto de vista deliberativista, ver R. Gargarella, “Should Deliberative Democrats Defend the Judicial Enforcement of Social Rights?”, En: J. L. Martí – S. Besson (eds.) *Deliberative Democracy and its Discontents*. Op. cit. Vers. cast. de Leonardo García, “¿Los partidarios de la democracia deliberativa deben defender la protección judicial de los derechos sociales?”, En: R. Arango (ed.) *Filosofía de la democracia*. Op. cit.

²⁶ R. Gargarella, “El ideal de la democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo”. Op. cit. *La justicia frente al gobierno*. Op. cit., p. 160.

²⁷ Sobre el ideal de la democracia deliberativa en torno a la representación plena de la ciudadanía, ver, R. Gargarella, “Full Representation, Deliberation, and Impartiality”, En: J. Elster (ed.) *Deliberative Democracy*. Op. cit., cap. 10.

²⁸ Cfr.: I. M. Young, *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press, 2000. E. Schattschneider, *The Semi-sovereign People*. New York: Dryden Press, 1960.

democracias modernas es la coexistencia simultánea y armónica de la igualdad política (*real*) con la profunda diferencia económica, donde los ciudadanos menos favorecidos están condenados a ser prisioneros de su extracción socioeconómica. En no pocos casos la igualdad *formal* de todos los ciudadanos consagrada por la Constitución y la ley, no se traduce en una igualdad material como la realizada en casos determinados por la jurisprudencia constitucional. En este punto ilustra la ironía con la que Anatole France se refirió a la igualdad de la ley francesa: “La Ley, en su majestuosa igualdad, le prohíbe al rico, al igual que al pobre, dormir bajo los puentes, mendigar en las calles y robar pan”.

Aunque, como se dijo, los partidarios de la democracia deliberativa parten de perspectivas diversas, y en muchos casos antagónicas, coinciden en la necesidad imperante de proveer las bases teóricas necesarias, con la permanente preocupación por articularlas a los procesos reales de toma de decisiones, para que al interior de las sociedades contemporáneas se practique una democracia más incluyente y sólida que esté inspirada por el ideal de los modelos deliberativos de llegar a decisiones imparciales producto de amplios consensos.

Si bien el cabildeo y la agregación de preferencias privadas en el proceso político son (no males necesarios sino condiciones) inevitables, las virtudes que le incorpora la deliberación a tal proceso resultan de ineludible referencia si queremos construir en Colombia un sistema democrático más justo y extensamente vinculante, y si, en últimas, pretendemos constituirnos como ciudadanía en una fuente auto-originante de pretensiones y reclamos, como diría Rawls.

Para quienes sustentan, como los economistas señalados, que debido a los vicios legislativos debe retornarse al modelo anterior (sin deliberación) de aprobación de la ley del plan, conviene recordarles que, como modelo normativo de democracia, la teoría de la democracia deliberativa no *describe cómo son* las cosas en realidad (cómo operan las instituciones jurídico-políticas que cuentan con representatividad popular) sino que *prescribe cómo deben ser* (o sea cómo hay que concebir o razonar en torno a las instituciones de la política pública a partir de una valoración que dé cuenta de un estado de cosas ideal). Es decir que por la falta de operatividad material de la deliberación, que no alcanza los objetivos planeados de generalidad y respeto a las disposiciones constitucionales que regulan la aprobación de leyes como la del plan, no resulta democráticamente admisible que se sustente la conveniencia de un cambio tan radical en el esquema actual de trámite, en lugar de dirigir las críticas, los argumentos y las propuestas hacia una mayor puesta en práctica y respeto del debate, el cual se concibe como la forma de que los intereses

nacionales, caracterizados por su diversidad, surjan y se vinculen con los principales proyectos de inversión.

Así, entonces, esta teoría sobre la democracia se encamina hacia el entendimiento de que el de toma de decisiones en el escenario público es un procedimiento discursivo basado en el intercambio de razones y argumentos en respaldo a una u otra opción y que se orienta hacia la transformación de las preferencias políticas mediante el convencimiento racional, es decir, atendiendo al argumento que posea mayor fuerza con el ideal de alcanzar un consenso ampliamente vinculante; este procedimiento le confiere a las decisiones políticas la legitimidad que no se alcanza por la mera validez formal²⁹.

La instauración y el fortalecimiento de los procesos deliberativos dentro de la democracia se encaminan hacia la elusión de las severas condiciones de inequidad en las decisiones públicas al interior de los sistemas jurídico-políticos; condiciones que no hacen más que perpetuar entre los grupos sociales desfavorecidos una especie de situación de humillación severa que implica que sus miembros, los miles de ciudadanos excluidos al no tener voz para expresar sus necesidades y que sufren las funestas consecuencias ocasionadas por la pobreza, no se perciban a sí mismos como destinatarios ni como merecedores de derechos en la medida en que no fueron favorecidos con un tipo de “suerte social” (Rawls) que les dispensara la capacidad económica para suplir tales necesidades.

No debe perderse de vista que dentro de las virtudes que la deliberación le aporta al proceso legislativo se encuentra el que por la obligación de los representantes de exhibir sus propuestas, y los argumentos que las respaldan, se promueve la imparcialidad en el proceso de toma de decisiones e igualmente se tiende a compensar la falta de representación de amplísimos sectores que, por su carencia de poder económico, no cuentan con voces parlamentarias significativas (políticamente hablando) que materialicen sus necesidades acuciantes y propendan por una reducción de las fehacientes injusticias que padecen tantos miles de compatriotas.

Si bien, entonces, hay condiciones constrictoras del actuar deliberativo, este esquema ofrece más posibilidades de respetar la oposición y honrar el control político, pues el anti-deliberativismo no va a salvar la democracia ni a fortalecer el diseño institucional respecto a las falencias que ha exhibido en el escenario legislativo. A

²⁹ Como habrá notado el estudioso familiarizado, asumo un punto de vista rawlsiano en la medida en que efectivamente considero que en la deliberación radica la idea misma de la democracia deliberativa. Cfr.: J. Rawls, *The Law of Peoples with “The Idea of Public Reason Revisited”*. Op. cit., p. 138.

pesar de todas sus deficiencias, por tanto, debe considerarse preferible el trámite legislativo en lugar de que tal ley la diseñe y defina el gobierno.

Aunque como denuncias son válidas y necesarias, las críticas aludidas atrás no pueden conducir a un sacrificio de la deliberación, porque además los argumentos que se presentan para descalificar la deliberación respecto al trámite de aprobación de la ley del plan, se pueden extender perfectamente a la eliminación de la deliberación en cualquier otra estancia temática: la deliberación en las normas tributarias, fiscales y de política social, etc., ya que en tales escenarios también se presentan incursiones indebidas de intereses privados o falta de unidad de materia, por ejemplo.

Que hay un déficit en la representación popular en el Congreso y que respecto igualmente al clientelismo y a las parcelas electorales se presentan vicios cada vez más aberrantes, no es sólo un secreto a voces sino casi una “verdad de Perogrullo”. Órgano (supuestamente) representativo, todo el poder Legislativo tiene serios problemas de representatividad general tales como la ‘para-política’, la corrupción y compra de votos, así como el excesivo costo de ingreso y permanencia en la política que muchas veces parece imponerle a los parlamentarios la obligación de adquirir cada vez mayores respaldos privados que posteriormente comprometen sus votos, por lo cual llegan al Congreso con una serie de intereses muy puntuales que impiden la construcción de un Plan *Nacional* de Desarrollo, entre otras políticas. En particular, respecto al costo de ingreso a la política, Rawls presentó una preocupación que resulta más que relevante en nuestro contexto debido a la falta de límites en las donaciones privadas a las campañas políticas, lo cual deriva en la distorsión de la política como tal por la indebida injerencia de grandes corporaciones y otras clases de intereses particulares³⁰. Sostuvo que la deliberación pública, como una característica esencial de la democracia, tiene que librarse de la maldición del dinero, ya que de lo contrario “la política estará dominada por corporaciones y otra serie de intereses que, a través de cuantiosas contribuciones a las campañas, distorsionan, si no es que excluyen, la discusión y la deliberación públicas (...) En la constante búsqueda de dinero para financiar campañas, el sistema político es simplemente incapaz de funcionar. Sus poderes deliberativos se paralizan”³¹.

³⁰ J. Rawls, “The Basic Liberties and Their Priority”, En: S. M. McMurrin (ed.) *Liberty, Equality, and Law*. University of Utah Press, 1987. Versión corregida y aumentada incluida como “Lecture VIII” en *Political Liberalism*. En una conversación informal con el profesor asistente de Rawls en Harvard, Thomas Pogge, durante una reciente visita a Medellín, sostuvo que en este ensayo Rawls realiza la aportación más original a la cuestión de la democracia.

³¹ J. Rawls, *The Law of Peoples with “The Idea of Public Reason Revisited”*. Op. cit., p. 139 y 140.

La adscripción a las virtudes del modelo deliberativista no significa una intencional omisión a los vicios que presenta la *Realpolitik* en Colombia, sino que más bien señala la posibilidad de encontrar caminos intermedios para solucionar los desaciertos en los cuales, por ejemplo, se incurrió durante el paso por el Congreso de la ley del plan. El análisis de tales caminos tendrá que ser motivo de un estudio posterior, pero podría insistirse preliminarmente en que debe aumentarse el seguimiento a los controles para que no sea posible introducir en el plan inversiones menores que respondan a intereses marcadamente clientelistas y electoreros; también debe ser posible contar con una mayor visibilidad del trámite y, en particular, de las razones parlamentarias para proponer o apoyar ciertas inversiones, ya que si se hubiera transmitido por los medios de comunicación lo fundamental del debate, y la puya por intereses privados en lo que se convirtió una parte del mismo, seguramente muchos senadores y representantes no habrían llevado a término su empeño sectario por incluir en el plan proyectos de inversión que sólo responden a un interés por conservar parcelas electorales. Con base, entonces, en mecanismos que exterioricen las razones e intenciones de los representantes del pueblo en el Congreso, entre otros concernientes a la agenda deliberativista, se propendería, sin eliminar el trámite legislativo y sacrificar valiosos escenarios deliberativos, por un plan y una política nacional más razonable que esté en armonía con la consagración constitucional. Los caminos que remedien los vicios parlamentarios son imperativos institucionales en nuestro incipiente sistema democrático que, podrían articularse fructíferamente con los postulados de la teoría de la democracia deliberativa ya que, como se dijo, la deliberación puede impedir (o al menos ayudar a prevenir), la adopción de decisiones infundadas, sesgadas o no-políticas.

BIBLIOGRAFÍA (citada y referenciada)

- ALEXY, R. *La institucionalización de la justicia*. Granada: Comares, 2005, cap. IV.
- ARANGO, R. (ed.) *Filosofía de la democracia*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007.
- BARBER, B. *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press, 1984, cap. 7.
- BENHABIB, S. (ed.) *Democracy and Difference*. Princeton University Press, 1996.
- “Deliberative Rationality and Models of Constitutional Legitimacy”. En: *Constellations*, Vol. 1, No. 1, 1994.
- BOHMAN, J. *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*. The MIT Press, 1996.

- “Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources, and Opportunities”, En: J. Bohman – W. Rehg (eds.) *Deliberative Democracy*. The MIT Press, 1997.
- COHEN, J. “Deliberation and Democratic Legitimacy”. En: A. Hamlin – P. Pettit (eds.) *The Good Polity: Normative Analysis of the State*. Oxford: Blackwell, 1989.
- CORTÉS, F. *De la política de la libertad a la política de la igualdad*. Bogotá: Siglo del Hombre, 1999 (caps. III, VI).
- DRYZEK, J. *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford University Press, 2000.
- ELSTER, J. (ed.) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, 1998.
- FERRERES, V. *Justicia constitucional y democracia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, cap. 5.
- FISHKIN, J. *Democracy and Deliberation*. Yale University Press, 1991.
- LASLETT, P. (eds.) *Debating Deliberative Democracy*. Oxford: Basil Blackwell, 2003.
- GARGARELLA, R. *La justicia frente al gobierno*. Barcelona: Ariel, 1996, cap. 6.
- “El ideal de la democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo”, 1995 (me baso en la vers. manusc. facilitada por el autor).
- “Should Deliberative Democrats Defend the Judicial Enforcement of Social Rights?”. En: J. L. Martí – S. Besson (eds.) *Deliberative Democracy and its Discontents*. London: Ashgate, 2006. Vers. cast. de Leonardo García, “¿Los partidarios de la democracia deliberativa deben defender la protección judicial de los derechos sociales?”. En: R. Arango (ed.) *Filosofía de la democracia*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007.
- OVEJERO, F. – MARTÍ, J. L. (eds.) *Nuevas ideas republicanas*. Barcelona: Paidós, 2004.
- GIMBERNAT, J. A. (ed.) *La filosofía moral y política de Jürgen Habermas*. Madrid: Biblioteca Nueva, 1997.
- GUTMANN, A. – THOMPSON, D. *Democracy and Disagreement*. Harvard University Press, 1996.
- *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press, 2004.
- HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 4ta ed., 1987.
- *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta, 1998.
- *La inclusión del otro*. Barcelona: Paidós, 1999. Cap. “Tres modelos normativos de democracia”.

- “Further Reflections on the Public Sphere”. En: C. Calhoun (ed.) *Habermas and the Public Sphere*. The MIT Press, 1992.
- HADDAD, Y. *La democracia deliberativa. Perspectiva crítica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006.
- HERNÁNDEZ, A. (ed.) *Republicanism contemporáneo*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2002.
- HONGJU, H. – SLYE, R. (eds.) *Deliberative Democracy and Human Rights*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- KAUFMANN, A. *Filosofía del derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999.
- KNIGHT, J. – JOHNSON, J. “Aggregation and Deliberation: On the Possibility of Democratic Legitimacy”. En: *Political Theory*, Vol. 22, No. 2, 1994.
- LAFONT, C. “Is the ideal of a deliberative democracy coherent?”. En: J. L. Martí – S. Besson (eds.) *Deliberative Democracy and its Discontents*. London: Ashgate, 2006 (me baso en la vers. electr. facilitada por la autora).
- MACEDO, S. (ed.) *Deliberative Politics*. Oxford University Press, 1999.
- MANIN, B. “On Legitimacy and Political Deliberation”, en: *Political Theory*, Vol. 15, No. 3, 1987.
- MARTÍ, J. L. *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid: Marcial Pons, 2006.
- *Un callejón sin salida. La paradoja de las precondiciones (de la democracia deliberativa) en Carlos S. Nino*. Ensayo inédito a publicarse en un libro en homenaje a Nino que publicará la Universidad de Buenos Aires, en edición de R. Gargarella, C. Rosenkrantz y M. Alegre.
- BESSON, S. (eds.) *Deliberative Democracy and its Discontents. National and Post-national Challenges*. London: Ashgate, 2006.
- MEJÍA, O. *Justicia y democracia consensual*. Bogotá: Siglo del Hombre, 1997.
- *Derecho, legitimidad y democracia deliberativa*. Bogotá: Temis, 1998.
- “La filosofía política de John Rawls (II)”. En: J. J. Botero (ed.) *Con Rawls y Contra Rawls*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2005.
- *Teoría política, democracia radical y filosofía del derecho*. Bogotá: Temis, 2005.
- MURILLO, G. – PIZANO, L. *Deliberación y construcción de ciudadanía*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2003.

- NINO, C. S. *The Constitution of Deliberative Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1996. Vers. cast. de Roberto Saba, *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997.
- RAWLS, J. "The Basic Liberties and Their Priority". En: S. M. McMurrin (ed.) *Liberty, Equality, and Law*. University of Utah Press, 1987.
- *Political Liberalism*. Columbia University Press, 1993, Lecture VI.
- *Teoría de la justicia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- *The Law of Peoples "With the Idea of Public Reason Revisited"*. Harvard University Press, 2001.
- RODRÍGUEZ, M. L. *Minorías, acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.
- ROSENFELD, M. – ARATO, A. (eds.) *Habermas on Law and Democracy*. University of California Press, 1998.
- SANCHO, C. "Un modelo diferente de democracia. La democracia deliberativa". En: *Revista de Estudios Políticos* No. 122. Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, 2003.
- SCHATTSCHEIDER, E. *The Semisovereign People*. New York: Dryden Press, 1960.
- SUNSTEIN, C. *The Partial Constitution*. Harvard University Press, 1998.
- *Designing Democracy. What constitutions do*. Oxford University Press, 2001.
- *The Second Bill of Rights*. New York: Basic Books, 2004.
- SKINNER, Q. "The Republican Ideal of Political Liberty". En: G. Bock – Q. Skinner – M. Viroli (eds.) *Machiavelli and Republicanism*. Cambridge University Press, 1990.
- YOUNG, I. M. *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press, 2000.