

Asambleas ciudadanas: ¿una mejor forma de hacer democracia?*

Por Alan Renwick*

Resumen

Ha habido una extendida inquietud acerca de la calidad del debate que rodeó el *brexit* durante el referéndum llevado a cabo en el Reino Unido. Pero ¿hubo otra alternativa? El autor reflexiona sobre las lecciones que aprendió como Director de la Asamblea Ciudadana sobre el Brexit. Esta institución profundizó la comprensión de la opinión pública hacia la salida del Reino Unido de la Unión Europea; también aportó al creciente cuerpo de evidencia que los minipúblicos deliberativos pueden contribuir positivamente a los debates sobre asuntos políticos importantes y controvertidos.

Palabras clave

Asambleas ciudadanas – *brexit* – minipúblicos deliberativos.

Abstract

There is widespread disquiet over the quality of debate surrounding Brexit – both during last year’s referendum and since. But is there a better alternative? The author reflects on lessons he learned from directing the recent Citizens’ Assembly on Brexit for Political Insight. The Citizen Assembly on Brexit deepened public opinion understanding over Brexit. It also contributed to the growing corps of evidence that deliberative mini-publics may positively help to debates on important and controversial policy issues.

* El artículo fue publicado originariamente con el título: «Citizens’ Assemblies: a better way of doing democracy?» en *Political Insight*, diciembre de 2017 y reproducido con permiso de Sage Journals. Traducción de Oscar Oszlak.

** Politólogo experto en sistemas electorales, *Lecturer* de la University of Reading y Subdirector de la Unidad Constitucional, University College, Londres.

Key words

Citizen assemblies – brexit – deliberative – mini-publics.

La idea de que debemos hallar formas en que la democracia sea más deliberativa está ganando atención. En medio de preocupaciones acerca de *política posverdad*, *noticias falsas* y la profundización de las *cámaras de eco* en los medios de comunicación de masas, existe un generalizado deseo de promover mayor audición entre las líneas divisorias y más respeto a perspectivas alternativas.

Los así llamados *minipúblicos deliberativos* (MPD)¹, asambleas y jurados ciudadanos, ofrecen un camino promisorio para alcanzar este último objetivo. Reúnen a ciudadanos seleccionados al azar durante un día o hasta varias semanas. Los miembros escuchan a expertos y discuten en profundidad entre ellos antes de llegar a conclusiones. Las discusiones las moderan facilitadores entrenados para maximizar las oportunidades de que la voz de cada uno sea escuchada y respetada, y de que las deliberaciones se limiten al tema. Los MPD más ambiciosos —asambleas ciudadanas de gran escala en Canadá, Holanda e Irlanda— han generado espacios de deliberación de alta calidad y, en algunos casos, han alimentado subsecuentes procesos de adopción de políticas públicas. Existe evidencia creciente de que, si los MPD están bien diseñados y cuentan con recursos adecuados, proporcionan un medio para influir sobre cuestiones significativas de política pública al convocar a una opinión pública considerada e informada.

Sin embargo, quedan por resolver cuestiones importantes. No es menor, entre ellas, la de si los MPD funcionan en contextos donde existen debates políticos polarizados. Varias de estas asambleas ciudadanas oficiales a gran escala se han enfocado en temas de reforma electoral, tópico importante, aunque no del tipo sobre el que muchos ciudadanos tengan opinión previa. Muchos MPD locales, de menor escala, han abordado cuestiones, tales como el modo de resolver la contaminación del aire o si deben permitirse las granjas eólicas, sobre las que algunos participantes pueden tener ideas firmes, pero pocos, posiciones obcecadas.

¹ N. del T.: *Deliberative mini-publics* (DMP) en el original.

Las preocupaciones sobre el estado de nuestra democracia se centran, en esencia, en cuestiones en las que el debate se ha vuelto muy polarizado. Es ahí donde podemos tentarnos a convertirnos en *tribales*, de un lado u otro, a dejar de escuchar a aquellos con los que discordamos y a sucumbir a la tentación del *sesgo confirmatorio*, es decir, a suscribir mentalmente cualquier información o argumento que encaje con nuestros puntos de vista preexistentes, al tiempo que rechazamos el resto. Esto es lo que, sin duda, ocurrió –de ambos lados– en el debate sobre el *brexit*, lo que afectó tanto la calidad de la discusión como el proceso de decisión política. La Asamblea Ciudadana sobre el Brexit, de la que fui director este otoño², fue diseñada, en parte, para investigar si un MPD puede también funcionar en un contexto así.

Esto plantea la pregunta de qué significa que un MPD *funcione*. Luego de describir brevemente la Asamblea Ciudadana sobre el Brexit, tomo en cuenta la evidencia que poseemos hasta ahora según cuatro criterios. Primero, ¿es posible que la gente se involucre en un MPD en un contexto así? Segundo, ¿puede tal MPD generar deliberación interna de alta calidad? Tercero, ¿puede producir conclusiones consistentes y significativas? Cuarto, ¿consigue afectar el debate político más amplio y el proceso de decisión política?

Escribo estas palabras apenas unas pocas semanas después de concluida la Asamblea Ciudadana sobre el Brexit, de modo que la evidencia es necesariamente preliminar. Sin embargo, ofrece buenas razones para apoyar una opinión positiva sobre la contribución que puede hacer un MPD, aún en contextos de altos niveles de polarización política.

¿Qué es la Asamblea Ciudadana sobre el Brexit?

La Asamblea Ciudadana sobre el Brexit se financia a través del *Economic and Social Research Council* (ESRC), capítulo UK, que forma parte del *Changing Europe Programme*. Este es dirigido por la Unidad Constitucional del University College de Londres e incluye socios

² N. del T.: El autor se refiere al otoño europeo de 2016.

en las universidades de Westminster y Southampton, así como dos organizaciones de la sociedad civil: Involvement —que proveyó la facilitación profesional— y la Electoral Reform Society —que condujo nuestro trabajo de involucramiento externo—.

La Asamblea incluyó a cincuenta personas de todo el Reino Unido, que se juntaron dos fines de semana en Manchester durante septiembre para considerar qué clase de *brexit* preferían, enfocándose en las cuestiones clave de comercio e inmigración. Los miembros de la Asamblea se seleccionaron al azar a través de una encuesta con un universo de 5000 personas, administrada por el ICM. Contactamos a los encuestados que habían dicho que les gustaría participar en la Asamblea, para lo cual llenaron una grilla de estratificación, de modo que los miembros representaran al electorado del país lo más aproximadamente posible teniendo en cuenta seis características: género, edad, etnicidad, clase social, lugar de residencia y voto emitido en el referéndum del año anterior.

Los encuentros se extendieron desde la noche del viernes hasta el almuerzo del domingo en ambos fines de semana. Durante el primero, los miembros reflexionaron sobre el tipo de país en el que les gustaría vivir. Luego, escucharon presentaciones de calificados expertos en las áreas de comercio e inmigración —cada uno habló diez minutos—. Algunos enfatizaron los beneficios de una limpia ruptura con el Mercado Común y la Unión Aduanera; otros, los costos. Los miembros trabajaron en pequeños grupos y comentaron tanto sus reacciones como las preguntas que les gustaría plantear, a lo cual siguieron sesiones de preguntas y respuestas. Tuvieron oportunidades adicionales para reflexionar sobre sus prioridades y preferencias iniciales.

La segunda semana comenzó el viernes por la noche con charlas de dos miembros del Parlamento: el conservador Graham Brady, que se manifestó a favor de abandonar el Mercado Común y la Unión Aduanera, y la laborista Kate Green, que abogó por la permanencia. Este fue el último insumo externo de la Asamblea: a partir de allí, los miembros deliberaron entre ellos sobre cuáles eran sus prioridades y cómo los afectarían, desde sus

puntos de vista, las distintas opciones. Finalmente, votaron sobre los arreglos posteriores al *brexít*, que preferían que negociara el Reino Unido, relacionados con la forma de comerciar con la Unión Europea y con los países ajenos a esta, con las políticas de inmigración y con los paquetes de medidas *brexít* globales.

¿Participó la gente?

Nuestro primer criterio para evaluar la Asamblea es si la gente realmente se involucró. En un contexto polarizado, la principal cuestión es si hubo tal involucramiento a lo largo de todo el espectro de puntos de vista: si una parte hubiera participado y la otra no, todo el ejercicio habría sido infructuoso. Es necesario reclutar una membresía que refleje el rango de puntos de vista del electorado lo más aproximadamente posible. De igual modo, es esencial tener un conjunto diverso de expertos y asegurar que haya militantes de ambos lados deseosos de apoyar el proceso.

La Asamblea Ciudadana sobre el Brexit funcionó muy bien en todos estos aspectos. En el último referéndum, de los 50 miembros, 3 no habían votado, 25 habían expresado su preferencia por abandonar la UE, y 22, por permanecer. El corte abandonar/permanecer reflejaba —de un modo bastante cercano— el existente en el electorado británico. Claramente, reclutamos un menor número de no votantes que el registrado en la población, pero no habíamos previsto que esta categoría estuviera representada en nuestras metas principales de reclutamiento. Además, de manera virtual, todos los que se habían registrado como participantes lo hicieron. El número de 50 miembros se refiere al de aquellos que participaron los dos fines de semana. En realidad, se registraron 51, pero uno de ellos dio parte de enfermo en el segundo.

Aseguramos de antemano el apoyo de prominentes militantes de ambos bandos, incluidos Bernard Jenkin y John Mills, del lado de abandonar, y de Nicky Morgan y Chukka Umunna, del de permanecer. Y, entre los expertos que hablaron en la Asamblea, se incluyó a quienes habían

votado tanto abandonar como permanecer, así como de aquellos que abogaban por un amplio número de aproximaciones al *brexit*.

El financiamiento del ESRC aseguró nuestra independencia respecto de cualquier posición en el debate. Estábamos asociados con el Reino Unido a través del programa *Changing Europe*, que, con el liderazgo del Profesor Anand Menon, había construido una fuerte reputación por haber ofrecido asesoramiento imparcial al *brexit*. Elegimos enfocar la Asamblea en una cuestión que —todos estábamos de acuerdo— es vívida —qué formato debe tener el *brexit*— y no en una que ya hubiera sido resuelta: si el *brexit* debiera ocurrir. Al construir sobre estos cimientos, estuvimos en condiciones de asegurar los apoyos mencionados, y estos, a su vez, facilitaron el posterior reclutamiento de miembros y expertos.

¿Deliberaron los miembros de la Asamblea de manera efectiva?

Nuestro segundo criterio concierne a la calidad de la deliberación dentro de la Asamblea. Nada justifica tener miembros del público sentados en un mismo lugar si no se escuchan genuinamente los unos a los otros. Tampoco se justifica contar con testimonios de expertos si los miembros no prestan mayor atención a su significado o no consiguen comprenderlo. Idealmente, una asamblea ciudadana es un foro para escuchar, aprender y reflexionar, de modo que, en respuesta, sus participantes deben estar dispuestos a cambiar de opinión.

En los próximos meses, analizaremos las transcripciones de las discusiones en la Asamblea para evaluar la calidad deliberativa en profundidad. Por ahora, podemos basarnos en la evidencia preliminar. Hemos encuestado a los miembros de la Asamblea durante ambos fines de semana para preguntarles por sus percepciones acerca de las discusiones. La opinión sobre la experiencia fue extremadamente positiva: calificaron el evento en su conjunto con valores altos (en promedio, 4,6 sobre 5). Igualmente positiva fue su opinión sobre el equilibrio y la honestidad de la información recibida (4,4) y sobre el rango de opiniones que tuvieron oportunidad de

escuchar (4,6). La sensación fue que los participantes pudieron expresar ampliamente sus opiniones (4,6) y que, en su conjunto, respetaron lo que cada uno expresó, aun sin estar de acuerdo (4,5).

Los miembros consideraron que tuvieron suficiente información para participar efectivamente (4,6), y que la Asamblea les había ayudado a clarificar sus puntos de vista acerca del *brexit* (4,4). La percepción sobre su comprensión de las cuestiones de comercio e inmigración con relación al *brexit* creció de modo significativo entre ambos fines de semana (3,2 al comienzo del primero hasta 4,2 al final del segundo). Habiendo completado dos fines de semana de servicio, estuvieron muy de acuerdo en que las asambleas ciudadanas deberían emplearse con más frecuencia para informar el proceso decisorio del gobierno (4,8).

Luego de haber observado personalmente a los miembros de la Asamblea durante su tarea, mis impresiones coinciden con estas respuestas. A lo largo de los dos fines de semana, los miembros se involucraron entre sí de un modo constructivo. Incluso durante las pausas y comidas, de manera repetida, vi interactuar y discutir con amabilidad a miembros con diferentes puntos de vista.

Debe destacarse el importante papel de nuestro equipo facilitador, dirigido por Sarah Allan, de Involve. Ellos imprimieron el tono que seguir en la discusión y bregaron para asegurar que pudiera escucharse la voz de cada uno. No nos jactamos de haber logrado la perfección. Pero nuestra impresión inicial es que los miembros se involucraron a lo largo de la divisoria *brexit*, incluso mucho más activamente de lo que esperábamos.

¿Arribó la Asamblea a conclusiones consistentes?

Las discusiones cualitativas no son objetables, pero lo que espera oír el mundo exterior son sus conclusiones. Estas no pueden evaluarse en términos de si son correctas o incorrectas: existen legítimos desacuerdos sobre el mejor formato que debería tener el *brexit*. Pero podemos

considerar si son internamente consistentes o si reflejan el tenor de las discusiones que las precedieron.

La mayoría de los miembros apoyó repetidamente lo que acabó por denominarse un *brexit blando*. Querían que el Reino Unido negociara un convenio con la UE hecho a medida, que facilitara un alto nivel de comercio libre entre el país y la UE y evitara toda necesidad de controles aduaneros físicos en la frontera RU/UE. Si tal negociación no fuera alcanzable, preferirían que el Reino Unido permaneciera en el Mercado Común y la Unión Europea a que abandonara la UE sin alcanzar acuerdo. Tal vez, de manera sorprendente, dado el tono general del debate público, querían que continuara habiendo libre movilidad laboral entre el Reino Unido y la UE, pero señalaron que el Reino Unido debería usar todos los controles disponibles y adoptar otras medidas de política para limitar la inmigración. Cuando se les pidió a los miembros considerar paquetes *brexit* globales, sus conclusiones no se apartaron mucho de estas decisiones segmentadas.

Estaremos en condiciones de comentar con mayor detalle cómo los miembros arribaron a estas conclusiones una vez que hayamos analizado las transcripciones. Tenemos, sin embargo, la clara impresión de que reflejaron genuinamente sus propias prioridades, con la evidencia de que escucharon los posibles efectos de las diversas opciones y, por lo tanto, de que sus conclusiones fueron consistentes con ese conocimiento.

¿Afectará la Asamblea Ciudadana el debate político más amplio?

Es demasiado pronto para ofrecer una evaluación confiable con relación a nuestra última pregunta. Del lado positivo, la Asamblea ha recibido mucho interés en la Twitteresfera, y James Blitz señaló en el *Financial Times*, inmediatamente después del segundo fin de semana: «Para que la democracia funcione bien, la opinión pública debe ser informada adecuadamente (...) En una cuestión tan compleja como el *brexit*, la gente necesita más asambleas ciudadanas para atravesar la cacofonía».

Además, cuando nos decidimos a escribir, mis colegas y yo fuimos invitados a presentar evidencia de la labor y de las conclusiones de la Asamblea Ciudadana ante dos comités parlamentarios especiales. Del lado más negativo, la atención de los medios ha sido limitada. También existe el peligro de que la Asamblea sea utilizada simplemente por los políticos y los militantes que hacen campaña para promover sus propias agendas, en lugar de tomarla como lo que realmente es; una fresca fuente de evidencia de una opinión considerada e informada que merece la atención de todos.

La Asamblea Ciudadana sobre el Brexit ha profundizado nuestra comprensión de la opinión pública hacia dicho caso. También aporta al creciente cuerpo de evidencia que los minipúblicos deliberativos pueden contribuir positivamente a los debates sobre cuestiones de política importantes, además de controvertidas. Mis colegas y yo trabajaremos con esmero en los próximos meses para difundir este mensaje lo más que podamos. Nuestra esperanza es que, a medida que continúe el proceso del *brexit*, la voz de la Asamblea Ciudadana reciba cuidadosa atención. Solo el tiempo dirá si este es el caso.