

Artículo de
maestría



Deliberación por mandato. Un mecanismo para el desarrollo de ciudadanos activos en la toma de decisiones sobre políticas públicas y acción estatal



Claudia Patricia Barrantes Venegas*

INTRODUCCIÓN

Existe la dificultad de crear públicos democráticos y activos en la gestión pública en una sociedad pluralista, donde las condiciones de distribución de educación, de información y de real participación son desiguales, tal y como se evidencia en el caso de nuestras sociedades latinoamericanas (el cual es conocido por todos nosotros a través de nuestra cotidianidad).

Tal dificultad ha sido abordada por el discurso de la democracia deliberativa, sin embargo, ésta se ha enfocado, con mayor profundidad, en el estudio de las altas esferas de poder político, mientras que ciertos ámbitos han quedado relegados a segundos planos, aunque no del todo desamparados.

Se ve, por lo anterior, la necesidad de explorar dicho problema desde otra perspectiva, como es la de la gestión pública y política local,



* Alumna de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 311-332, julio-diciembre de 2003

espacio en el cual los ciudadanos (administrados) podrán desempeñar roles verdaderamente importantes dentro de la acción estatal.¹

La afirmación planteada, en cuanto a que la mayoría de los teóricos de la democracia deliberativa han estudiado los problemas de la toma deliberativa de decisiones políticas en ambientes parlamentarios más que en espacios locales,² tiene su justificación en el hecho



¹ "Why does size matter to Frug? If one is to move beyond the small-is-beautiful sentimentality, then one must answer this question with skepticism and detail. But Frug never does. He rounds up the usual suspects —Hannah Arendt, Alexis de Tocqueville, John Dewey— to support his case that participation in local politics is necessary for meaningful democracy (pp. 21–24). But Frug's quotations are too brief to shed light on exactly what he means when he says that state legislatures are too large such that we need a "reduction of the scale of decision making" (p. 21). Is it the smaller population of cities that gives them a democratic disadvantage? The ratio of elected and volunteer officers to constituents? The greater levels of information that citizens have about the issues addressed by cities? Or is it something else?

"Answering this question is critical because, depending on the relationship between size and democracy, many of Frug's suggested reforms might undermine local governments as vehicles for political participation. To explore this relationship more thoroughly than Frug does, it is useful to consider four democratic advantages a small locality might have over a regional or big-city government. As I describe each advantage, I will highlight how it implies a specific manner in which citizens might benefit from local government being 'small'.

"First, 'small' local governments address issues of immediate and intense interest to constituents about which the constituents can acquire relevant information without excessive effort. For instance, because local zoning decisions affect the value of homeowners' largest investment, such decisions tend to inspire intense interest in neighbors. Moreover, homeowners can acquire information relevant to zoning decisions (concerning, for example, traffic patterns, crime rates, need for light or air, use of neighborhood parks, recent real estate deals, local sentiment about land use, etc.) simply by living within the jurisdiction. Thus, participation in a hearing concerning the zoning designation of a specific parcel of land is far more feasible for laypeople who own property in an affected neighborhood than, say, participation in the notice-and-comment hearing for a new EPA standard on ozone and particulate emissions. Given the costs and benefits of participation, it might make sense for a homeowner to hire a babysitter and show up at a 7:00 p.m. planning commission hearing that might run late into the night. If the democratic participation that one wishes to promote with smallness is intense involvement by laypersons, then local governments might benefit by being 'small' to the extent that their agendas are tightly constrained to issues, like land use, that are of immediate concern to constituents.

"Smallness might promote democracy in a second way — by increasing the ratio of elected officials to voters. It might be easier for voters to contact local officials or even volunteer to serve on a local board simply because there are far more elected and volunteer positions available per resident. There are, after all, about 500,000 elected local officials in the United States, and about three percent of adult Americans have served on some sort of local board.⁴⁵ Moreover, research has repeatedly suggested that citizens personally contact local elected officials more frequently than their federal or state counterparts to express opinions on issues of public concern.⁴⁶ If one goal of democratic participation is simply to ensure that large numbers of laypeople have direct experience in the governmental process, then local governments with numerous elected and volunteer positions seem to accomplish this goal more effectively than federal or state governments. "Third, the electoral districts of smaller jurisdictions tend to be smaller than those in larger jurisdictions, and this might reduce significantly the cost of political campaigns in the former, thereby enabling more residents to run for public office". (Tomado de Hills, Roderick M., "Romancing the Town. Why We (still) Need Democratic Defense of City Power", en *Harvard Law Review*, vol. 13, No. 8, June, 2000).

² "Following Robert Dahl, I will call these efforts minipublics. Sometimes they are responsible town meetings and sometimes they function as purposeful associations. They (minipublics) look like, because they are, exercise in 'reforms tinkering' rather than "revolutionary reform".

"Perhaps for that reason, or because of their modest scale, these efforts have occurred mostly under the radar of democratic and social theorists. Nevertheless, those interested in improving the public sphere should pay more attention to minipublics for at least three reasons. Though small, they are among the most promising actual constructive efforts for civic engagement and public deliberation in the contemporary political life.

de que tales autores utilizan, para sus construcciones, ejemplos en los cuales sólo se analizan las relaciones entre los diferentes actores que participan de las altas esferas políticas (congresistas, cabildeistas, agentes del poder ejecutivo, etc.) y la forma en que aquellas toman sus decisiones.³

Con lo anterior no se pretende afirmar categóricamente que el aspecto de la participación del ciudadano raso, por así llamarlo, queda de lado para los teóricos, toda vez que éste sirve como sustrato principal de la propuesta democrática, sino que se quiere resaltar que una buena parte de los casos, sobre los que giran las propuestas de dichos teóricos, sólo se remiten al funcionamiento del parlamento como órgano límite en la toma de decisiones democráticas.

Lo anterior, igualmente, señala la necesidad de estudiar la creación de públicos activos donde el ciudadano raso participe de las decisiones que lo afectan directamente en su comunidad, toda vez que es ahí donde se vuelve casi inalcanzable el reto de que se dé un razonamiento libre y entre iguales,⁴ cuando existen condiciones de educación, información y participación tan desiguales⁵ de un ciudadano a otro.

Dentro de ese último panorama surge la antigua propuesta de John Dewey,⁶ de la deliberación por mandato (*empowered deliberation*), para generar públicos (conformados por ciudadanos rasos) verdaderamente activos en la participación política y en la gestión pública. Sin embargo, ¿esta propuesta puede erigirse como el mecanismo institucional que permita alcanzar el mencionado reto de la democracia deliberativa?

"Second, given the fragmentation of cultural and political life, effective large-scale public sphere reforms may consist largely in the proliferation of better minipublics rather than improving one big public. Finally, even those who subscribe to visions of tectonic, macroscopic improvement will need to now something about the details of institutional design for effective public deliberation. A close examination of these minipublics will help generate that knowledge". (tomado de Fung, Archon, *Recipes for Public Spheres. Eight Institutional Design Choices and their Consequences*, en <http://www.Archongfung.com>).

³ Lo anterior se observa, a manera de ejemplo, en las construcciones planteadas en los escritos de Gery Mackie (*Todos los hombres son mentirosos. ¿Carecen de sentido la democracia?*, s. d.) y John Elster (*La deliberación y los procesos de creación constitucional*, s. d.).

⁴ Cohen, Joshua, "Democracia y libertad", en Elster, John (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.

⁵ Dichas desigualdades son mayores que las que pueden presentarse entre los diferentes actores que hemos identificado en las altas esferas de poder donde se presupone: (i) que exista un grado de educación y cultura similar entre los actores, como pueden asesorarse de expertos; (ii) que tiene mayor acceso a la información que se requiere la toma de decisiones políticas por su posición, y (iii) que su participación es más paritaria.

⁶ Dewey, John, *The Public and its Problems*, s. l., University Ohio Press, 1997.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 311-332, julio-diciembre de 2003

Considero que tal interrogante se contestará de manera afirmativa, tal y como se intentará demostrar en el presente escrito, toda vez que la deliberación por mandato se constituye en uno de los mecanismos institucionales más efectivos para lograr la participación real de ciudadanos en áreas de la vida pública, siempre y cuando se parta del supuesto de que su aplicación se generalice dentro de la acción estatal.

Para tal efecto es preciso (i) recordar los elementos conceptuales básicos de la democracia deliberativa; (ii) señalar los elementos estratégicos de la participación ciudadana; (iii) analizar las diferencias existentes entre los ciudadanos y el tipo de acompañamiento que requieren para poder llegar a situaciones paritarias, para esto se acude a algunas herramientas de la teoría del liderazgo situacional que han hecho carrera entre la administración de empresas; (iv) repasar las nociones de centralización y delegación de facultades; (v) describir en qué consiste la deliberación por mandato, y (vi) establecer finalmente si esta última responde al interrogante propuesto.

1. BREVES APUNTES SOBRE EL MARCO CONCEPTUAL DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

En este aparte se hace un resumen del marco conceptual de la democracia deliberativa, a efectos de aclarar algunas de sus ideas más importantes sin entrar a profundizarlas, y que sirven como herramientas básicas para la comprensión de problema y la tesis que aquí se ha planteado.

Por ser ésta una síntesis muy puntual, se trata de hacerla lo más exacta posible a los postulados centrales enunciados por los diversos autores sobre la materia; para tal efecto me apoyare en el trabajo realizado por John Elster, en el libro intitulado *La democracia deliberativa*.⁷ En dicha obra, el autor hace la siguiente apreciación —elegida como punto de entrada a nuestro marco conceptual—: “La idea de democracia deliberativa, o de toma de decisiones a través de la discusión entre ciudadanos libres e iguales[,] experimenta una renovación de su vigencia” como consecuencia de los discursos de John Rawls y Jürgen Habermas.⁸

⁷ Elster, John (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.

⁸ *Ibid.*, pp. 13-30.

Ahora bien, los argumentos que dan Rawls y Habermas, en sus respectivos discursos, —anota Elster— son el concepto del *equilibrio reflexivo* de Rawls, que “presupone la posibilidad de deliberación moral” y el concepto de la *situación ideal de discurso*, de Habermas, que “propone permitir la deliberación tanto sobre fines como los medios”.⁹

De igual forma, Elster reconoce que si bien ha de discutirse la posición rawlsiana y la habermasiana por aparte, también se ha de concluir que dos argumentaciones coinciden en que “la elección política, para ser legítima, debe ser el resultado de una deliberación acerca de los fines *entre agentes libres, iguales y racionales*”.¹⁰

Ahora bien, Elster observa que a partir del mencionado punto en común se han construido diferentes definiciones de democracia deliberativa por cada uno de los autores que la han estudiado, por ejemplo, Joshua Cohen, Diego Gambeta, James Fearon, Adam Przeworski, entre otros. Sin embargo, acepta Elster, que todas las definiciones concuerdan en que:

El concepto incluye [refiriéndose al de democracia deliberativa] la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes: ésta es la parte democrática. Todas, así mismo, concuerdan en que incluye la toma de decisiones por argumentos ofrecidos *por* y *para* los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: ésta es la parte deliberativa.¹¹

A pesar de que no es tema central del presente estudio, cada una de las posturas de los citados doctrinantes señala que la democracia deliberativa sugiere como procedimiento el de la deliberación entre personas iguales, libres y racionales, para la adopción de decisiones políticas legítimas. Pero surge el interrogante de por qué escoger este procedimiento y no otro, el cual se responde inicialmente con los argumentos a favor de la deliberación, formulados por autores como Cass Sunstein, Gambeta y Fearon,¹² que Elster resume de la siguiente manera:¹³

⁹ A pesar de que éste no es el tema central, se recomienda leer, adicionalmente a la ya mencionada obra de John Elster, el capítulo denominado “Liberalismo, comunitarismo y ética comunicativa” de la obra de Francisco Cortés Rodas, *De la política de la libertad a la igualdad política*, Medellín, Siglo del Hombre e Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia, 1999.

¹⁰ *Ibid.*, p. 18. La cursiva no es del original.

¹¹ Elster, *op. cit.*, p. 21.

¹² Sunstein, Cass. R., “Sustituir unos riesgos de salud por otros”, pp. 289-237; Gambeta, Diego, “¡Claro! Ensayo sobre el machismo discursivo”, pp. 35-61, y Fearon, James D., “La deliberación como discusión”, en Elster, John (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, pp. 65-89.

¹³ Elster, *op. cit.*, p. 25.

- “Revela información privada”.
- “Disminuye o supera el impacto de la racionalidad circunscripta (también denominada ‘limitada’)”.
- “Provoca o induce un modo determinado de justificar demandas”.
- “Legitima la elección final”.
- “Es conveniente por sí misma”.
- “Favorece mejores decisiones en términos de justicia distributiva”.
- “Mejora las cualidades morales o intelectuales de los participantes”.

Tales argumentos, así resumidos, permiten desvelar los presupuestos y los beneficios que envuelve el procedimiento de deliberatorio, en un contexto —claro está— democrático, y que se puede aplicar a la toma de decisiones políticas y administrativas de orden local dentro de la gestión pública de un Estado.

Así, frente a los problemas que actualmente se presentan (por ejemplo, la falta de gobernabilidad, la carencia de legitimación de ciertas políticas públicas o el desconocimiento intereses plurales de los ciudadanos), aparece la propuesta de la democracia deliberativa, en las líneas antes descritas.

Sin embargo, surge nuevamente la inquietud sobre cuál es el mecanismo para lograr, a su vez, en ese ámbito local de la administración pública y de la política, que se dé tanto la participación como la deliberación de los ciudadanos en igualdad de condiciones.

2. EL PROBLEMA DE DISPARIDAD DE CONDICIONES ENTRE LOS CIUDADANOS

La participación ciudadana, desde el presupuesto de paridad de condiciones, puede ser diversa, ya que puede ir desde proporcionar información contextual hasta determinar y aplicar las soluciones a necesidades comunes y específicas, algunas veces como ejercicio de su propia gobernabilidad y otras como ejercicio de su acción política.

Los elementos estratégicos para lograr dicho cometido incluyen (i) la participación, (ii) la deliberación entre ciudadanos o entre ciudadanos y funcionarios y (iii) la delegación de facultades de los

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 311-332, julio-diciembre de 2003

entes estatales a los particulares; todo en un plano de equidad y de madurez política de quienes participan

No obstante lo anterior, la realidad es otra debido a la complejidad que revisten nuestras sociedades, donde la disparidad de las condiciones económicas, sociales y culturales son casi abismales entre los ciudadanos.

De esta manera, el presupuesto de igualdad es una meta a la que hay que llegar previamente, y no me refiero con esto a la igualdad de pensamiento o de ideologías, sino a la igualdad de condiciones que señalan los teóricos de la democracia deliberativa.

Para aclarar este tema acudo a otro tipo de herramientas, como son las que brinda la teoría de liderazgo situacional (*situational leadership I and II*),¹⁴ desarrollada por Ken Blanchard, dentro de la disciplina de la administración de empresas, a la cual se le harán algunas adaptaciones para los fines propuestos en este escrito.

Dicha teoría se fundamenta en una relación entre (i) el grado de desarrollo de una persona (que en el caso nuestro será el ciudadano), a partir de diversas relaciones de competencia y de compromiso, en cuanto a la gestión pública y política, y (ii) el estilo de liderazgo (para nuestro caso, el líder estará constituido por las diferentes instituciones y organizaciones públicas o privadas envueltas, sin descartar otros actores, en el proceso deliberativo y que tiene la responsabilidad de facilitar el desarrollo de los ciudadanos).

Ahora bien, la primera de las variables se denomina *grado de madurez o desarrollo de una persona*, la cual comprende, básicamente, (a) la disposición y habilidad para asumir responsabilidades en materia de gestión pública y del ejercicio político; (b) el compromiso; (c) la educación o la experiencia que le permita formular, deliberar y adoptar decisiones acertadas —es preciso anotar que para el caso de ciudadanos no es la educación formal académica a la que hago referencia, sino a que exista la amplitud mental del ciudadano para entender los problemas generales de la comunidad y pueda proponer soluciones adecuadas—, y (d) capacidad para comunicarse con el otro y reconocer su alteridad y respetarla.



¹⁴ Blanchard, Ken y otros, "Administración del comportamiento organizacional. Liderazgo situacional", México, Prentice Hall, 1998. Blanchard, Ken, *Situational Leadership II*, s. l., The Ken Blanchard Companies, 1999.

Igualmente, los elementos que componen la mencionada variable podrán ampliarse en la medida en que —por medio de la experiencia— se observen nuevas cualidades de los ciudadanos, necesarias para que alcancen un grado de madurez mayor.

Existen cuatro grados de madurez o de desarrollo de la persona, los cuales se aplican a los ciudadanos entre una sociedad pluralista:

- M4: es donde se aspira a llegar y donde la madurez del ciudadano es mayor, por cuanto no sólo cumple con los cuatro requisitos que reúne la variable, sino que va más allá de ellos.
- M3: corresponde al grado de madurez previo al M4, en el cual el ciudadano ha adquirido los cuatro elementos de la variable.
- M2: en éste encontramos al ciudadano que tiene varios de los elementos de la variable, pero no todos.
- M1: es el más bajo grado de madurez, donde el ciudadano carece de los elementos de la variable o sólo posee alguno de ellos.

Por otra parte, está la segunda de las variables planteadas, denominada *estilo de liderazgo*, que consiste en que el estilo del líder se debe acomodar a cada grado de madurez o de desarrollo del ciudadano, para poderlo llevar a la siguiente etapa.

Así, el ente público o privado que esté liderando un proceso político o de gestión en una determinada localidad o grupo social deberá trabajar de forma distinta con cada grado de madurez de los ciudadanos que encuentre en su comunidad, para permitir que el M1 alcance los grados superiores y para aprovechar la participación activa que brinda el M4.

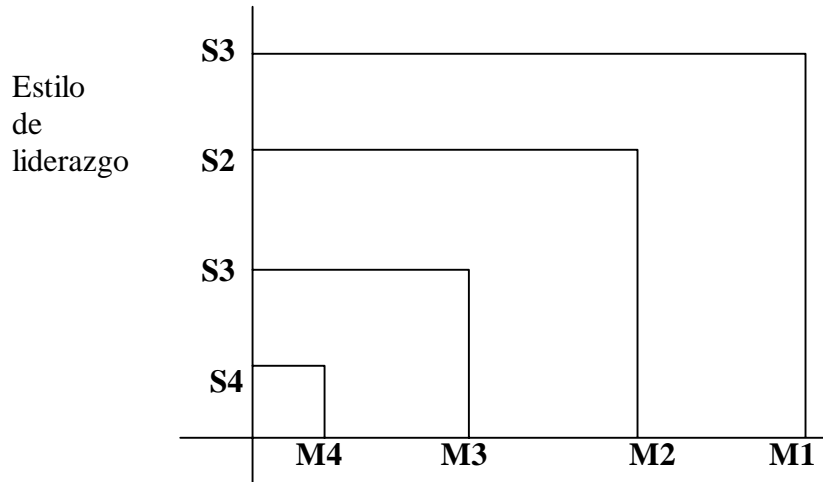
Entonces el grado de actuación del líder frente a (i) un ciudadano M1 será de máxima dirección (S1), (ii) un ciudadano M2 será de orientación y entrenamiento (S2), (iii) un ciudadano M3 será de apoyo (S3) y (iv) un ciudadano M4 será de delegación (S4).¹⁵

Para aclarar este punto se analiza la relación de las variables del siguiente modelo, que he adaptado al esquema de la participación política.



¹⁵ "No existe un estilo de liderazgo mejor que otro porque el nivel de desarrollo varía de una persona a otra". Blanchard, *Situational Leadership II*, op. cit., p. 5.

Figura 1. Nivel de madurez del ciudadano



De lo anterior se derivan las siguientes consideraciones, que deben ser tenidas en cuenta para que la construcción sea viable:

- La deliberación entre iguales, en un plano ideal, tendrá como referente a los ciudadanos M4 y M3 y los actores de poder, siempre y cuando el estilo del líder les incentive hacerlo.
- Si bien se aspira a que todos los ciudadanos sean M4 y a que el estilo de liderazgo sea S4, como ocurre en países europeos —por ejemplo, Suiza, Holanda, Suecia y Noruega—, se debe observar que siempre existirán en una determinada porción de la comunidad conformada por ciudadanos M1 y M2, por lo que el proceso de desarrollo del ciudadano se repetirá constantemente.
- Entre mayor sea el número de ciudadanos M4 y M3, es más fácil que la población de ciudadanos M1 y M2 logren un mayor estado de madurez.
- Puede que los ciudadanos M1, M2 y hasta los M3 consideren que no quieren evolucionar a M4, lo cual servirá de indicador de que la actuación del líder no está bien encausada y que, por lo tanto, desmotiva a la población a ser políticamente activa y a involucrarse en la gestión pública.

El modelo aquí presentado junto con las variables que lo componen serán retomados más adelante para incluir los aspectos que desarrollaremos en la deliberación por mandato.

3. CENTRALISMO DEMOCRÁTICO Y DELEGACIÓN

La competencia clásica entre grupos de interés por el poder oficial, a través de la elección de líderes políticos, y la administración del Estado funcionaría si existiera alguna forma de inducir a los ciudadanos a constituirse en públicos que discutieran las promesas y los resultados de las plataformas partidistas, o que indagaran por las posiciones de los grupos de interés, lo cual en la realidad no se da, por lo que se constituyen un reto el tratar involucrar multitudes compuestas por ciudadanos M1, M2, M3 y M4 en reflexiones públicas de este esquema.

En efecto, el ciudadano —al ingresar al ámbito político y administrativo público cuando el poder está democráticamente centralizado— encuentra que sus acciones son insignificantes y que existen pocos incentivos que recompensen el tiempo, la energía y otros recursos que tiene que gastar para poder discernir adecuadamente dentro dicho ámbito.¹⁶

Eso puede llevar a formular, como estrategia clásica para resolver tales obstáculos, la disciplina de los partidos políticos, la introducción de un tercer partido en sistemas bipartidistas o las reformas de campañas electorales, las cuales pueden ayudar a la competencia política o a la equidad entre los contendientes políticos; sin embargo, éstas no colaboran a mejorar la capacidad del ciudadano y a superar sus limitantes (de intelectualidad, responsabilidad, respeto, etc.).

En ese panorama, es claro que se desestimula a los ciudadanos que hemos denominado como M4 y M3, quienes dejarán de lado la participación política, mientras que los ciudadanos M1 y M2 quedarán relegados totalmente del proceso y su crecimiento será nulo.¹⁷

Por otra parte, tenemos que “si la efectividad del Estado se cumpliera cabalmente en el aislamiento administrativo y la centralización de funciones, la preocupación por la capacidad y la coherencia de los públicos democráticos carecería de sentido”.¹⁸ Pero éste no ha sido el caso al menos en algunas áreas, donde las autoridades administrativas han sido objeto de críticas.



¹⁶ Tomo como base para la presente disertación, y la del aparte siguiente, los lineamientos centrales que plantea Archong Fung, en su ensayo “Esferas de deliberación. Gobernar después del centralismo democrático”, en *Revista Metapolítica*, No. 14.

¹⁷ Es claro que a pesar de que en Colombia se haya adoptado alguna de las medidas políticas que propone el centralismo, se observa un gran abstencionismo de la población votante y su desconfianza de los partidos políticos y del gobierno.

¹⁸ Fung, “Esferas de deliberación...”, *op. cit.*, s. p.

De este modo, los opositores del centralismo consideran que los poderes manejados de esta manera establecen reglas incoherentes o inadecuadas que constriñen injustamente a los ciudadanos, por lo que proponen que se le dé poder a los administrados para que respondan a circunstancias locales.

Lo anterior ha llevado a que los diversos Estados utilizaran, como respuesta a tales observaciones, los esquemas de la descentralización política, de la delegación administrativa y, en últimas, de la privatización.

A pesar de estos esfuerzos, se aprecia que ninguno de los esquemas indicados propende a la formación de públicos ciudadanos efectivos, toda vez que la acción ciudadana se le limita al control de algunas actuaciones, pero no se les permite participar en la toma de decisiones políticas y de gestión pública.

En efecto, la delegación administrativa fortalece a los funcionarios que están más cerca de los ciudadanos, lo que mejora la prestación del servicio o el ejercicio de una función pública, pero en ningún momento se involucra a los ciudadanos, quienes siguen en iguales términos como si estuvieran bajo la administración central.

Respecto a la privatización de ciertas funciones o servicios públicos ocurre lo mismo que con la delegación administrativa, ya que con ello se mejora la prestación del servicio o de la función, pero igualmente deja al usuario por fuera de la toma de las decisiones que le interesan directamente. Éste, a lo mucho, podrá ejercer un grado de control sobre la prestación de los servicios, con la limitante de que el ciudadano no se encuentra preparado para ejercerlo de la manera más adecuada con los intereses de su comunidad.

Ése es el caso que se presenta con algunas veedurías en Colombia, donde los ciudadanos que las componen (de pronto las conforman algunos ciudadanos M3, pero la mayoría son M2 y M1) no conocen bien las herramientas del control que se les otorgan, ni las condiciones técnicas del servicio a prestar o la dimensión de los problemas macro de su comunidad, por lo que su actuación es torpe y mínima o a veces excesiva y poco eficiente.¹⁹

¹⁹ Al respecto recomiendo ver los estudios realizados por la Cámara de Comercio de Bogotá dentro del programa de veedurías ciudadanas: <http://www.ccb.org.co>

Dentro de esa perspectiva aparece una tercera vía entre la centralización y la descentralización, por ejemplo, los programas de delegación participativa en un gobierno vecinal, donde los ciudadanos participan conjuntamente con las autoridades locales en la toma de las decisiones que le competen a su vecindad.

En tal espacio los ciudadanos están participando de la acción estatal, además que pueden tanto prever los efectos que ésta puede tener como comprender las causas que llevan a adoptar una determinada política local, que permiten la constitución de tales ciudadanos en un público activo y efectivo.

A pesar de los beneficios descritos que presenta esa tercera vía, hay un inconveniente, como es la tendencia a que las comunidades caigan en manos de individuos o grupos fuertes, que degeneren en pequeñas tiranías que impiden la acción de todos los miembros de la comunidad, al inhibir la reflexión y deliberación colectivas.

Igualmente, hay otras dificultades que puede tener tal esquema, consistentes en que (i) las formas de delegación participativa son menos efectivas para resolver prontamente conflictos públicos complejos que se presentan en su propia localidad o que involucran varias localidades y que (ii) los recursos que tiene a su disposición varían de una localidad a otra, por lo que ciertas comunidades tienen mayores ventajas que las otras.²⁰

Todos los argumentos en contra, que brevemente se han señalado, permiten concluir que las soluciones planteadas por el centralismo, por la descentralización y por la vía intermedia no permiten el fortalecimiento de públicos activos democráticamente.

4. LA PROPUESTA DE LA DELIBERACIÓN POR MANDATO

La deliberación por mandato,²¹ para no incurrir en los errores señalados a los esquemas descritos, reconoce como primera medida

²⁰ Para evidenciar este caso señalo como ejemplo la diferencia que hay entre localidades en una ciudad como Bogotá, donde si bien hay mayor participación de ciudadana y líderes comunitarios en los barrios de estrato bajo, éstos no tienen los mismos recursos técnicos y económicos que los barrios de estrato alto, cuya participación ciudadana no es tan evidente.

²¹ "Political theorists have historically had a soft spot for local governments. Local governments are said to bring democracy closer to the people, to be the "most perfect school of self-government"1 or the "perfect exercise of self-government." 2 According to this tradition, participation in local politics is not only a good way to control government, but also a useful way to transform citizens, imbuing them with civic spirit, a taste for public affairs, and political skills.

que las estructuras de decisión deliberativa y participativa ofrecen ventajas sobre los ordenes verticales, porque permiten “utilizar el conocimiento local, el ingenio y la flexibilidad para adaptar la acción pública a las diversas circunstancias y prioridades”.²²

Igualmente, le establece a los órganos centrales las funciones de supervisión y apoyo a las comunidades locales, lo que buscaría —junto con otras herramientas como el autocontrol comunitario— evitar la presentación de las pequeñas tiranías locales.

La deliberación por mandato ha sido descrita “como una pirámide invertida”, porque las acciones de públicas son asumidas por los funcionarios locales, que están más cerca de la comunidad, junto con la participación de los ciudadanos (de acuerdo con el grado de madurez de estos últimos, pero propiciando el desarrollo de los M1, M2 y M3).

Los funcionarios locales son los responsables de manera directa, junto con organizaciones privadas que tengan experiencia en asuntos públicos, de la participación efectiva de los ciudadanos. De tal forma, tanto las autoridades locales como los ciudadanos conformarán “micro-comunidades políticas orientadas al cumplimiento de diversos fines públicos”, como son “mejoramiento educativo, seguridad pública, administración ambiental, generalmente a través de técnicas deliberativas tradicionales para la planeación y solución de problemas”.²³

[...]

*“For Frug, ‘cities can provide the kind of personal, day-to-day contact among citizens and between citizens and their elected officials that community building requires’ (p. 12). This political interaction, as opposed to intercity mobility, constitutes for Frug the ‘value[] of decentralization’: ‘[T]he freedom gained from the ability to participate in the basic societal decisions that affect one’s life, the creativity generated by the capacity to experiment in solving public problems, and the energy derived from democratic forms of organization’” (p. 10). “Frug’s challenge, then, is to explain how local governments can provide this participatory forum without becoming the sort of parochial localities that he rejects. Hence the subtitle of the book, ‘Building Communities Without Building Walls’: Frug wants local governments to achieve the benefits of democratic localism — the ‘communities’ — but to avoid the ‘walls’ of parochial localism”. Tomado de Hills, op. cit. “Individual choices retain primacy, for instance, in Hannah Arendt’s embrace of localities as the focus of political life.⁴⁷ It is only at the local level that Arendt saw the possibility of political participation and the registering of opinion. In this conception, the locality becomes both the focal point of political life and the primary actor in political decisions. Recognition of the municipality’s role in facilitating meaningful participation may underlie a conception of community that compels the governing entity to treat persons equally so as not to prejudice the standing of individuals who enter the political fray. That level of respect may be necessary to induce participation from those who would otherwise consider themselves as inferior members of the community”. (Tomado de Gillette, Clayton, “Equality and Variety in the Delivery of Municipal Services”, en *Harvard Law Review*, vol. 100, No. 4, February, 1987).*

²² Fung, “Esferas de deliberación...”, op. cit, s.p.

²³ *Ibid*, s.p.

El papel que desempeña la administración central será el de dar apoyo a la acción local, por ejemplo, (i) proveer capacitación y asistencia técnica a la comunidad, (ii) crear sistemas de rendición de cuentas que vayan desde los ciudadanos hasta los servidores públicos, (iii) identificar patrones de riesgo y (iv) formar bancos de datos abiertos a los ciudadanos y funcionarios, para que sirvan de sustento en las reflexiones conjuntas, al igual que permitirán la re-actualización informativa y de método de aprendizaje de las experiencias recaudadas.

Ahora bien, hay cuatro grandes principios hacia los que confluye la deliberación por mandato: (i) participación, (ii) deliberación, (iii) mandato y (iv) equidad. Las instituciones estatales y las privadas que colaboran en la acción estatal tienen la obligación de ofrecer oportunidades reales de participación a los ciudadanos, así como la de incentivarlos a que se interesen en la gestión pública, para que se dé la *participación* pretendida.

Para esto se requieren diferentes acciones de quienes lideran la acción estatal, como abrir al público las puertas cerradas de las instituciones locales, es decir, que el ciudadano conozca mediante publicaciones, centros de información, páginas web y otros tantos medios que estén fácilmente a su alcance lo que ocurrió, lo que está ocurriendo y lo que va a ocurrir en una institución o en la comunidad de su localidad, para evitar con ello que la administración pública y política sea algo hermético, a la cual sólo acceso un grupo selecto. Igualmente, otro ejemplo sería se dejen espacios para que el ciudadano, que tenga ya un mínimo de información previa, pueda preguntar, opinar y deliberar con las autoridades locales sobre lo que está pasando y que éstas lo puedan orientar y ayudar a formar en sus ideas políticas y sobre la gestión pública

Se establece como ámbito de la *participación*: lo local,²⁴ ya que es en este espacio donde los problemas públicos y los retos que éstos implican son manejables y comprensibles para un grupo de ciudadanos que interactúan en dicho espacio. De la misma forma, *lo local*



²⁴ Se aclara que se ha entendido lo 'local' como radio de acción efectivo de una comunidad y puede hacer referencia a lo municipal, a la vereda, a un barrio o a una localidad que agrupe diferentes barrios en una metrópoli. Igualmente, se retoma como sustento de lo afirmado en este párrafo, las citas hechas al respecto en los pies de página anteriores.

permite a los ciudadanos el fácil acceso a las autoridades que están en dicho ambiente y que puedan trabajar con ellas directamente.

En efecto, para cualquier ciudadano es más fácil comprender y participar en los problemas de la vecindad donde vive, por que (i) conoce la realidad de primera mano, (ii) puede organizarse en grupos que le permitan comprometerse y le reconozcan su esfuerzo, y (iii) sus intereses inmediatos y mediatos están concentrados en ese espacio, entre otras tantas razones que justifican la acción ciudadana en el ámbito local.

Por otra parte, es necesario, para que dicha *participación* sea real, que se dé la *deliberación*, esto es que se le permita a los participantes (i) formular propuestas y justificarlas, (ii) escuchar las replicas que los otros les formulen, (iii) modificar sus posturas y (iv) fijar conjuntamente prioridades reales de la comunidad.

Las autoridades locales serán facilitadores de la *deliberación*, para que ésta sea adecuada, para que detecten el desempeño defectuoso de los grupos de participación ciudadana y para que traduzcan las ideas propuestas en planes de acción.

Asimismo, las autoridades locales deberán diseñar “criterios de medición de la calidad de los procesos deliberativos”, junto con los métodos para implementarlos, y lograr la mejor medición posible, para poder detectar las anomalías que se puedan presentar en dichos procesos.

Lo anterior no impide que, en etapas posteriores, la *deliberación* entre ciudadanos y autoridades locales sea sobre cómo implementar los planes de acción y el control de su éxito o fracaso. Esto permitirá que los ciudadanos vayan adquiriendo un conocimiento práctico de la gestión pública, junto con las cualidades para que lleguen al máximo grado de madures política.

Otro principio que entra en juego, junto con la participación y la deliberación, es el *mandato*, el cual básicamente consiste en que las autoridades locales ostenten el poder necesario para que puedan ejecutar las decisiones que hayan adoptado conjuntamente con los ciudadanos.

Una autoridad local sin el suficiente poder estará más propensa a incumplir lo acordado en las deliberaciones, lo que conllevará a

que la población se desmotive y pierda todo interés en la gestión, ya que los resultados de su esfuerzo no se ven.

Por último, está el elemento de la *equidad*, el cual sería de orden político y de gestión pública, donde existe no sólo una igualdad de oportunidades para la deliberación y la participación, sino una igualdad real que permita a los ciudadanos más rezagados aprovechar eficientemente los espacios que se les abren y de los beneficios que con tales espacios se pretenden alcanzar.

5. LOGROS EN CASOS REALES

La deliberación por mandato se ha aplicado en algunos casos aislados en Estados Unidos, en Brasil y en India, con resultados realmente satisfactorios, tal y como lo advierte Archon Fung en sus ensayos “Experiments in Empowered Deliberative Democracy” y “Esferas de deliberación. Gobernar después del centralismo democrático”.²⁵

Debo aclarar que el estudio de dichos casos es extenso y pormenorizado, sin embargo, y para los efectos prácticos de este escrito, se va a hacer una síntesis sobre sus puntos más relevantes de la mano de los textos antes citados de Archon Fung. Ahora bien, las experiencias realizadas de manera independiente son:

- La participación ciudadana en materia presupuestal de la ciudad de Porto Alegre, en Brasil.²⁶



²⁵ Los dos ensayos están publicados en la página <http://www.ssc.wisc.edu/~wri9th/deliberative.htm>

²⁶ “Porto Alegre is the capital of the state of Rio Grande do Sul in Brazil and home to some 1.4 million inhabitants. Like many another local and national states in Latin America, a clientelistic government has ruled the city in recent decades through the time-tested machinery of political patronage. This system allocated public funds not according to public needs, but rather to mobilize support for political machines. As a result ‘the budget becomes a fiction, shocking evidence of the discretion between the formal institutional framework and the actual state practices’ [...] In 1988, a coalition of left parties led by the Workers’ Party, or Partido dos Trabalhadores gained control of the municipal government of Porto Alegre and went on to win successive elections in 1992 and 1996. Their most substantial reform measure, called “Participatory Budgeting” attempts to transform the clientelistic, vote-for-money budgeting reality into a fully accountable, bottom-up, deliberative system driven by the needs of the city’s residents. This multi-tiered interest articulation and administrative arrangement begins with the sixteen administrative regions that compose the city. City executives, administrators, representatives of community entities such as neighborhood associations, youth and health clubs, and any interested inhabitant of the city attend these assemblies. These bodies are charged with (i) reviewing and discussing the implementation of the prior year’s budget, (ii) setting the region’s spending priorities —among issues such as transportation, sewage, land regulation, and health care— for the coming year, and (iii) electing delegates and substitutes to represent them at a city-wide body called the Participatory Budgeting Council (COP). [...] Since citizen representatives are in most cases non-professionals, city agencies offer courses and seminars and budgeting for COP delegates as well as for interested participants from the regional assemblies.

- Los consejos de gobierno de vecinos en la ciudad de Chicago, los cuales han tenido, junto con los funcionarios locales, a su cargo la administración de las escuelas públicas de esa ciudad, la planeación y participación en preservación del medio ambiente y los planes de seguridad en materia de policía.²⁷
- Las reformas de Panchayant en Bengal Occidental, que han desarrollado la participación ciudadana en pequeñas poblaciones, en temas de la administración pública y del orden fiscal.²⁸
- The Wisconsin Regional Training Partnership, que ha traído consigo la organización adecuada de los empleados, para participar en la toma de decisiones de la administración pública y de la política relacionadas con los temas que les interesan.²⁹

Como bien lo señala Archon Fung, cada uno de los casos difiere de los otros en la forma como fueron estructurados, en las materias sobre las que versan y en las maneras como se dio la participación ciudadana; sin embargo, todos ellos coinciden en que su aspiración era lograr que cada ciudadano ordinario pudiera efectivamente participar en las políticas públicas que afectan directamente sus vidas.

Igualmente, en cada uno de los referidos casos se han involucrado las siguientes características propias de la deliberación por mandato:

- Cada caso se ha dirigido a problemas públicos específicos de una determinada comunidad, como son el manejo administrativo y presupuestal de las escuelas públicas, el presupuesto de la ciu-

"This bare description glosses over many important institutional details and the PB's substantial evolution since the first round of Assemblies met in 1989. Nevertheless, all of the institutional design principles discussed in section I above can be seen even in this summary account: more intimate linkages between neighborhood residents and the formal state, the formation of diverse groups of citizens and bureaucrats deliberating as equals to solve the complex problems in municipal budgeting, the transfer of this central government function from old institutions such as the Mayor's budget office to this new sui generis system, and the sustained engagement in this public process". (Tomado de Fung, Archon, "Experiments in Empowered Deliberative Democracy").

²⁷ *Ibid.*, pp. 10-12.

²⁸ *"The most recent wave of reforms to the West Bengal village governance system, the builds a formal apparatus that potentially contains all of the elements of empowered deliberative democracy. According to some observers, the system has already produced impressive results in both agricultural productivity, wealth, and political inclusion. The percentage of rural population in poverty in West Bengal has fallen much more quickly than the India-wide figure since 1977 and the representation of SC/ST persons on several surveyed Panchayats more than tripled since 1978, to the point where such persons are only slightly under-represented on these governance councils. Whether empowered deliberative democracy can enhance these outcomes or even whether it properly characterizes the substantive activities of Panchayat governance will be explored in the essay by Maitreya Ghatak and Maitreesh Ghatak Below".* *Ibid.*, p. 14.

²⁹ *Ibid.*, p. 12.

dad o municipio, la contratación de las entidades estatales locales, los programas de seguridad, la organización de trabajadores, los programas ambientales y la toma de otras políticas públicas que afectan a la comunidad.

- Dichos problemas se han resuelto mediante el proceso deliberativo.
- El proceso deliberativo descansa sobre el hecho de que están envueltos tanto los ciudadanos ordinarios como las autoridades locales en cada uno de los temas de trabajo.
- La acción de las unidades locales de trabajo (conformadas por ciudadanos y autoridades locales) no son autónomas, ya que se conectan con otras comunidades en ámbitos superiores —aunque esto no ocurra en todos los casos— para coordinar recursos, solucionar los problemas comunes y retroalimentarse en sus innovaciones y aprendizaje.
- Las instituciones públicas locales se reestructuran en cuerpos deliberativos, donde los ciudadanos tienen el poder participar en sus decisiones y hacerlas efectivas, para gozar de la protección del ordenamiento jurídico.
- En cada uno de los casos se han desarrollado los valores de (i) solución efectiva de los problemas de la comunidad; (ii) equidad y justicia entre ciudadanos, antes marginados, que participan en la toma de decisiones públicas, y (iii) el desarrollo real de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas y públicas.

6. CONCLUSIÓN

Es momento de retomar el modelo planteado en el acápite segundo de este escrito, para observar cómo la deliberación por mandato permite la creación de públicos activos en la toma de decisiones sobre políticas públicas y acción estatal.

Es claro que los postulados de la deliberación por mandato —evidentemente aplicados en casos de la vida real, como los que acabamos de señalar— asignan nuevos elementos al estilo de liderazgo a cargo las autoridades públicas.

Adicionalmente, se observa que ese estilo de liderazgo está a cargo, en un primer nivel, de las autoridades locales o de los entes privados

que lideren el proceso. Dicho nivel es el más importante, porque es donde realmente tiene aplicación la deliberación por mandato.

Existe un segundo nivel, el de la administración central, la cual no desaparece totalmente del proceso, toda vez que es la encargada de dar apoyo a la acción local mediante la creación de herramientas jurídicas que permitan la deliberación por mandato, la coordinación de políticas supralocales y el cumplimiento de funciones de retroalimentación entre las diferentes comunidades, los entes locales y las políticas del gobierno central.

Es claro que sin el apoyo de la administración central, el proceso planteado no puede llevarse a cabo, ya que si en el ordenamiento jurídico no se permite la participación de los ciudadanos (en temas como el de presupuesto, policivos o de contratación pública), o si no existe una macrocoordinación que evite que las dictaduras locales impidan la articulación con el resto de comunidades, será imposible que exista un crecimiento de los ciudadanos en su grado de madurez respecto de la comprensión y de la gestión de los asuntos públicos.

De esta forma, las autoridades locales deberán cumplir con las tres funciones fundamentales (que recogen las ya discutidas a lo largo del presente escrito) de (i) procurar la participación de todos los individuos (M1 a M4); (ii) permitir que exista una verdadera deliberación entre los ciudadanos y los funcionarios locales, y no una simple negociación o sumatoria de voluntades, lo que igualmente permite que las autoridades realmente conozcan los problemas de las comunidades a su cargo, y (iii) ejecutar o colaborar en la toma de decisiones en los procesos de participación ciudadana, con el fin de que los ciudadanos evidencien el resultado de sus esfuerzos participativos.

Para esto, las autoridades locales tendrán que trabajar con cada grupo de madurez de individuos que haya en su comunidad, aplicando los diferentes estilos de liderazgo; por lo tanto, es necesario que:

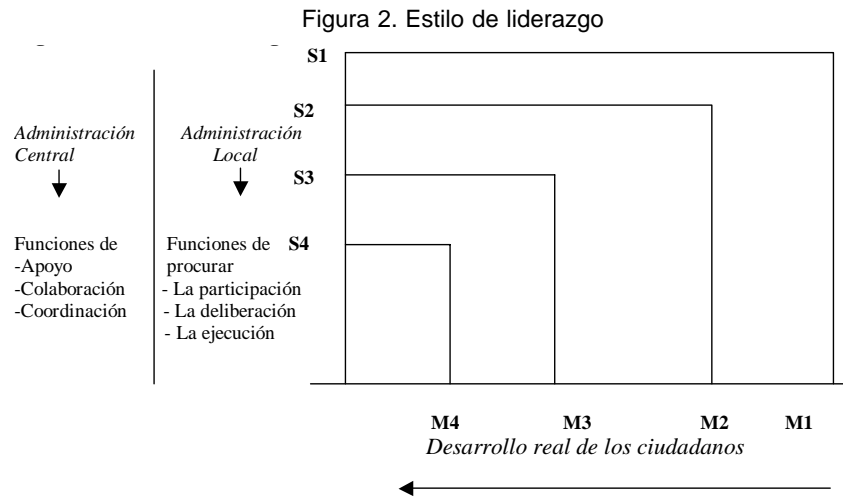
- Ante los ciudadanos catalogados como M1 se ejerza la máxima dirección (S1) —sin llegar al paternalismo, porque debe permitir su crecimiento mediante la asunción de retos—, para que (i) no sean aislados del proceso de toma de decisiones; (ii) aprendan a pensar en macro dentro del espacio local, a escuchar a los otros y a controvertir de una manera racional las ideas de los otros, para

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 311-332, julio-diciembre de 2003

que así puedan participar correctamente en el proceso; (iii) no cedan ante manos de los tiranos locales que se lleguen a gestar, y (iv) estén estimulados constantemente a participar y comprometidos con el proceso.

- Frente a los ciudadanos denominados M2, la administración local tendrá actividades de orientación y entrenamiento (S2) —sin perder de vista la gestión motivacional—, toda vez que existe ya un interés de los ciudadanos M2 por participar más activamente, pero que no saben cómo hacerlo, ni cómo utilizar el método deliberativo sobre los otros métodos de tomas de decisiones, o cómo medir los problemas comunales de una manera más acertada.
- A los ciudadanos designados como M3 será necesario apoyarlos con un tipo de liderazgo (S4), ya que en este caso ellos ya tienen las herramientas y los elementos para la correcta toma de decisiones públicas, por ejemplo, ya establecen adecuadamente los problemas de su comunidad, presentan soluciones viables y las deliberan. El apoyo puede recaer sobre los aspectos que se encuentren débiles, lo cual puede variar en cada caso en concreto, para que el proceso de desarrollo de los ciudadanos continúe hasta llegar al plano deseable que son ciudadanos M4, totalmente activos en la toma de decisiones.
- Por último, frente a los ciudadanos M4, las autoridades locales ya podrán delegar (S4) alguna de las tomas de decisiones, como ocurre en el caso de las escuelas de Chicago, donde las juntas de ciudadanos determinan el presupuesto de las escuelas, los horarios de los maestros y los programas educacionales, así como los acuerdos con respecto a la contratación de dichas escuelas públicas. Se debe precisar que la rendición de cuentas de los ciudadanos M4, por su gestión, tiene un papel fundamental, la cual no sólo se dará ante las autoridades locales y centrales, sino ante la misma ciudadanía.

Lo anterior se observa gráficamente en la siguiente figura:



Por otra parte, en el modelo planteado se observa que conlleva un trato equitativo de las autoridades públicas locales a los diferentes tipos de ciudadanos, esto es, *un estilo de liderazgo* acorde con las características de cada grupo. Sería totalmente desmotivante que un ciudadano M4 recibiera el mismo trato que un M1 y viceversa.

De esta forma, se aprecia que el modelo permite el crecimiento de los ciudadanos, que los vuelve más activos y que permite que la administración pública local pueda llegar a delegarles ciertas funciones y decisiones administrativas y políticas.

Por último, se debe reconocer que aún existen dificultades para que este modelo sea el paradigma no sólo en la construcción de públicos activos, sino una forma de administración pública, pero igualmente se debe aceptar que sus bondades justifican su aplicación y experimentación.

BIBLIOGRAFÍA

- Blanchard, Ken, *Situational Leadership II*, Canadá, The Ken Blanchard Companies, 1999.
- _____ y otros, *Administración del comportamiento organizacional. Liderazgo situacional*, México, Prentice Hall, 1998.
- Cohen, Joshua, "Democracia y libertad", en Elster, John (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- Cortés Rodas, Francisco, *De la política de la libertad a la igualdad política*, Medellín, Siglo del Hombre e Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia, 1999.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 311-332, julio-diciembre de 2003

- Dewey, John, *The Public and its Problems*, s. l., University Ohio Press, 1997.
- Elster, John, "La deliberación y los procesos de creación constitucional", en Elster, John (comp.) *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- Fearom, James D., "La deliberación como discusión", en Elster, John (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, pp. 65-89.
- Fung, Archon, *Experiments in Empowered Deliverative Democracy*, en <http://www.ssc.wisc.edu/~wriqth/deliberative.htm>
- _____, *Recipes for Public Spheres. Eight Institutional Design Choices and their Consequences*, en <http://www.Archongfung.com>.
- _____, "Esferas de deliberación. Gobernar después del centralismo democrático", en *Revista Metapolítica*, No. 14.
- Gambeta, Diego, "¡Claro! Ensayo sobre el machismo discursivo", en Elster, John (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, pp. 35-61.
- Gillette, Clayton, "Equality and Variety in the Delivery of Municipal Services", en *Harvard Law Review*, vol. 100, No. 4, February, 1987.
- Hills, Roderick M., "Romancing the Town. Why We (still) Need Democratic Defense of City Power", en *Harvard Law Review*, vol. 13, No. 8, June, 2000.
- Mackie, Gery, *Todos los hombres son mentirosos. ¿Carecen de sentido la democracia?*, en Elster, John (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, pp. 289-237.
- Sunstein, Cass. R., "Sustituir unos riesgos de salud por otros", en Elster, John (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, pp. 289-237.