

Capítulo 1

En torno al Gobierno Participativo con Poder de Decisión *

*Archon Fung ** y Erik Olin Wright ****

A medida que las tareas del Estado se vuelven más complejas y las comunidades políticas se vuelven más populosas y heterogéneas, las formas institucionales de la democracia liberal que fueron desarrolladas en el siglo XIX —esto es, la democracia representativa unida a una administración tecnoburocrática— parecen no encajar con los problemas más recientes a los que nos enfrentamos en el siglo XXI. La “democracia”, entendida como una forma de organización del Estado, se ha reducido a las competencias electorales que en un territorio determinado definen los funcionarios que han de detentar el liderazgo político en los terrenos legislativo y ejecutivo. Sin embargo, resulta cada vez más claro que tales mecanismos de representación política no corresponden a los ideales centrales de la política democrática, que se resumen en los siguientes: facilitar una participación política activa de la ciudadanía; forjar un consenso político a través del diálogo; diseñar e implementar políticas públicas que fundamenten una economía productiva y una sociedad saludable; y, en las versiones igualitarias más radicales del ideal democrático, asegurar que todos los ciudadanos se beneficien de la riqueza de la nación.

La derecha del espectro político está aprovechando este ocaso aparente de la efectividad de las instituciones democráticas para incrementar sus ataques a la idea misma del Estado afirmativo. La única forma en que el Estado puede jugar un papel competente y constructivo, argumenta la derecha siguiendo su alegato típico, se consigue mediante la reducción drástica del enfoque y la profundidad de sus actividades. Aparte de la tradicional oposición moral de los liberales al Estado activo sobre la base de que éste se entromete en los derechos de propiedad y la autonomía individual, se dice hoy día que un Estado afirmativo sencillamente se volvió muy oneroso e ineficiente. Los beneficios que el Estado supuestamente aporta no son más que mitos. Los costos que él implica, tanto en términos de los recursos que directamente absorbe como los efectos negativos indirectos sobre el crecimiento económico y la administración eficiente, son reales y van en aumento. En lugar de buscar mecanismos que profundicen el carácter democrático de la política en respuesta a esos desafíos, buena parte de la energía política en las democracias de los países desarrollados se viene orientando, en los últimos años, a reducir de una vez por todas el papel de lo político. La desregulación, la privatización, la reducción de los servicios sociales y la austeridad del gasto público han pasado a ser los términos de moda que desplazaron a la participación, la sensibilidad del Estado a las necesidades ciudadanas y las formas más creativas y efectivas de intervención democrática estatal. Como reza el refrán: "El Estado es el problema, no la solución."

En el pasado, la izquierda en las democracias capitalistas defendió con vigor el Estado afirmativo frente a los argumentos brevemente descritos arriba. En sus versiones más radicales, los revolucionarios socialistas sostenían que la propiedad pública de los principales medios de producción, unida a la planeación estatal centralizada, garantizaban una sociedad más justa, humana y equitativa. Pero incluso aquellos que desde la izquierda rechazaban las perspectivas revolucionarias de ruptura con el capitalismo insistían

en que un Estado activo era esencial para contrarrestar la multitud de efectos negativos provenientes de las dinámicas de las economías capitalistas: pobreza, desempleo, incremento de la desigualdad, provisión reducida de servicios públicos como salud pública y educación, etc. A falta de una intervención estatal así entendida, el mercado capitalista llega a ser un "molino diabólico", según la metáfora de Karl Polanyi, que mina los fundamentos sociales de su propia existencia.¹ Sin embargo, estas defensas del Estado afirmativo se han debilitado considerablemente en los últimos años, tanto en su fuerza retórica como en su capacidad política para la movilización. Aunque la izquierda no ha llegado al punto de aceptar la desregulación de los mercados ni el Estado mínimo como moralmente deseables o económicamente eficiente, ya no está tan convencida de que las instituciones que defendió en el pasado puedan lograr la justicia social y el bienestar económico en el presente.

Es posible que esta erosión de la vitalidad democrática sea un resultado inevitable de la complejidad y el tamaño. Posiblemente no deberíamos esperar más que fiscalización popular a las actividades del gobierno mediante elecciones regulares y más bien débiles. Se podría decir que ya pasó la era del "Estado democrático afirmativo," la de aquél que juega un papel creativo y activo en la solución de problemas como respuesta a las demandas populares, y que por lo tanto el inevitable precio a pagar por el "progreso" consista en iniciar una retirada a los confines de la privatización y la pasividad política. Pero es también muy posible que el problema tenga que ver más con el diseño específico de nuestras instituciones que con las tareas que desempeñan. De ser así, un reto fundamental para la izquierda consistirá en desarrollar estrategias democráticas transformadoras que permitan llevar a la práctica nuestros valores tradicionales, a saber: justicia social igualitaria, libertad individual sumada al control popular de las decisiones colectivas, comunidad y solidaridad, y el florecimiento de individuos en formas que les permitan explotar sus potenciales al máximo.

Este volumen explora una gama de respuestas prácticas a estos desafíos. Se trata de experimentos provenientes del mundo real que buscan rediseñar las instituciones democráticas e introducir innovaciones que aprovechen la energía e influencia de la gente del común, a menudo provenientes de los estratos bajos de la sociedad, en la solución de los problemas que los aquejan. Describimos brevemente a continuación cuatro de tales experimentos:

- * *Consejos vecinales de gobierno* en Chicago que —atendiendo los temores y las esperanzas de los residentes de los sectores deprimidos en el sector céntrico de la ciudad— han invertido la estructura de la burocracia urbana, de tal forma que buena parte del poder de decisión sobre la seguridad ciudadana y las escuelas públicas ha pasado a radicar en los ciudadanos que participan en los consejos.
- * *Formas de planeación para la conservación del hábitat* que, de acuerdo con la Ley Federal de Estados Unidos sobre Especies en Vía de Extinción, le da a los individuos y organizaciones interesadas el poder de desarrollar formas de regulación y gobierno que satisfagan el imperativo doble de facilitar el desarrollo humano y proteger las especies en vías de extinción.
- * *El presupuesto participativo* de Porto Alegre, Brasil, que le permite a los residentes participar directamente en la elaboración del presupuesto de la ciudad para que, de esa manera, dineros públicos que anteriormente se desviaban para el pago de favores clientelistas puedan orientarse ahora a la provisión de bienes públicos tales como el mantenimiento de vías y el servicio de acueducto.
- * *Las reformas de Panchayat* en los estados de Bengala Occidental y Kerala, en la India, han creado canales democráticos directos y representativos que depositan un considerable poder administrativo y fiscal en los niveles locales de las aldeas.

Aunque estas cuatro reformas son muy diferentes entre sí en su diseño, tema y enfoque, todas ellas pretenden profundizar los mecanismos a través de los cuales el ciudadano común puede participar e influir efectivamente en las políticas que lo afectan directamente. A partir de los rasgos comunes a estas experiencias hemos identificado una familia de reformas a las cuales denominamos *Gobierno Participativo con Poder de Decisión* [GPPD]. Son reformas participativas porque descansan en el compromiso y las capacidades que la gente común y corriente tiene para tomar decisiones inteligentes a través de deliberaciones razonables; y son reformas con poder de decisión porque aspiran a unir la discusión a la acción.

La exploración de la participación con poder de decisión como una estrategia de reforma institucional progresista promueve la comprensión conceptual y empírica de la práctica democrática. A nivel conceptual el GPPD impulsa los valores de la participación, la deliberación y el poder de decisión hasta los límites de la prudencia y la factibilidad. Al tomar la democracia participativa con toda seriedad, el GPPD hace que tanto las debilidades como las fortalezas de la democracia participativa salgan a la superficie con claridad. De otra parte, esperamos que al inyectarle al debate actual sobre democracia deliberativa una dosis considerable de persuasión desde lo empírico, podremos expandir los horizontes imaginativos de la discusión por cuanto, paradójicamente, la estamos nutriendo de realismo. Buena parte del debate sobre democracia se viene dando desde cierta rigidez conceptual, y por ello no ha logrado detallar ni evaluar los diseños institucionales que promueven los valores de la democracia participativa. Por el contrario, las reformas de largo y mediano alcance como las que enumeramos arriba dan cuenta de una variada gama de alternativas políticas reales y diseños administrativos que facilitan la profundización de la democracia. Como veremos más adelante, muchas de estas propuestas ambiciosas no son sólo funcionales a nivel operativo sino que podrían incluso sobrepasar las formas democráticas institucionales convencio-

nales al aspirar a que el Estado incremente su capacidad de respuesta y efectividad, y que a la vez se vuelva más justo, participativo, deliberativo y responsable frente a la ciudadanía. Sin embargo, estos beneficios pueden enfrentar como contrapartida costos tales como los relacionados con su pretendida dependencia de frágiles condiciones políticas y culturales, su tendencia a contar con las desigualdades sociales y económicas como telón de fondo, y una débil garantía de protección a las minorías.

Nuestro proyecto arranca con cuatro bosquejos breves de sendos experimentos de reforma.² Los capítulos que siguen examinarán en detalle cada uno de ellos. Posteriormente concebiremos un modelo abstracto del Gobierno Participativo con Poder de Decisión que revele los rasgos distintivos de esos experimentos a lo largo de tres principios centrales y tres características del diseño institucional. La siguiente sección explica las razones por las cuales, en principio, tales formas institucionales generan una cadena de efectos sociales deseables. La presente introducción concluye con una lista de preguntas que sirve para examinar críticamente los casos de GPPD actualmente en curso.

1. Cuatro experimentos en Gobierno Participativo con Poder de Decisión

Las reformas institucionales que describimos a continuación varían considerablemente en muchos aspectos, y ninguna de ellas aplica a la perfección los valores democráticos de participación, deliberación y otorgamiento de poder de decisión a los ciudadanos. No obstante, cada una a su manera y de manera francamente imperfecta encarna esos valores y de alguna manera lo logra.

Los cuatros casos a considerar se pueden agrupar en dos categorías generales: por un lado, aquellas reformas concernientes a las fallas de entidades administrativas o reguladoras específicas;

por otro lado, las que buscan reestructurar los procesos generales de toma democrática de decisiones. Dos de los casos a considerar caen en la primera categoría. En ellos aparecen los experimentos que pretenden remediar las fallas de las entidades estatales apelando a la participación y la deliberación como herramientas para aumentar la efectividad. Uno de los casos describe reformas administrativas funcionalmente específicas que se orientan al mejoramiento del desempeño de la policía y del sistema de educación pública en Chicago. El segundo pretende equilibrar el desarrollo humano y la protección de especies en vías de extinción a través de la gestión y decisión de las partes involucradas, a la luz de las reformas introducidas por la Ley Federal de Estados Unidos sobre Especies en Vía de Extinción. Los otros dos casos atañen a reformas más ampliamente consideradas en las que los partidos de izquierda, al llegar al poder, han implementado formas de GPPD como parte de sus programas de justicia social. Estos casos apuntan en forma explícita a los problemas de inequidad y ausencia de responsabilidad democrática del Estado frente a la ciudadanía. La participación y la devolución de poderes a los niveles local y regional son los instrumentos para lograr tales fines. Uno de los casos es el del experimento de la elaboración del presupuesto en la ciudad de Porto Alegre, Brasil. En el otro, un partido de izquierda en el estado de Kerala creó cuerpos de gobierno municipal participativo y popular que asumieron muchas de las funciones que venía realizando la administración central.

1.1. Consejos Vecinales Funcionalmente Específicos en Chicago

Nuestro primer experimento se ocupa de la educación pública y la seguridad en una ciudad caracterizada por una inmensa pobreza y una desigualdad de proporciones considerables. Chicago, la ciudad más importante en el estado de Illinois, es la tercera ciudad

más grande de Estados Unidos con sus 2.5 millones de habitantes. Hacia finales de la década de los ochenta, de todos los lados le llovían ataques al sistema de educación pública de Chicago. Las asociaciones de padres de familia, las organizaciones comunales y el comercio organizado veían que la burocracia central estaba quedándose corta en su cometido de proveerles educación a los niños y jóvenes de la ciudad. Tanto individuos como organizaciones conformaron un movimiento social pequeño pero visible que se las ingenió para subvertir un sistema educativo jerárquico y fuerte en sus altos niveles de tal manera que la pirámide comenzó a reposar en su vértice. En 1988, el cuerpo legislativo del estado de Illinois aprobó una ley que descentralizaba el gobierno de las escuelas públicas de Chicago y lo abría a formas directa de participación comunitaria.³ La nueva legislación trasladó el poder y el control de las oficinas centrales de la ciudad a las mismas escuelas individuales. Para cada una de las 560 escuelas de educación elemental (Preescolar a Grado 8) y secundaria (Grados 9-12), la reforma estableció un Consejo Escolar Local (CEL). Cada Consejo se compone de seis padres de familia, dos miembros de la comunidad, dos profesores y el director de la escuela. Con la excepción del director de la escuela, los miembros del Consejo se eligen cada dos años. Para el caso de las escuelas de secundaria, a los once miembros del Consejo se agrega un representante estudiantil quien no tiene derecho al voto. Estos organismos cuentan con la facultad para aplicar la ley e implementar políticas y, por mandato legal, nombran los directores de las escuelas; celebran contratos de desempeño profesional con los directores que ellos supervisan y evalúan cada tres años; desarrollan Planes Anuales de Mejoramiento Escolar concernientes a profesores y empleados, programas, infraestructura; supervisan la aplicación de tales planes; y aprueban los presupuestos escolares. Usualmente los Consejos se reúnen una vez al mes durante el año escolar, y con menor frecuencia en las vacaciones de verano. Esta reforma originó el sis-

tema democrático formalmente más directo para el manejo de la educación pública en Estados Unidos. Cada año, más de 5,000 padres de familia, vecinos y profesores son elegidos para administrar las escuelas. La mayoría de los oficiales públicos de Illinois que llegan a tales Consejos provienen de grupos minoritarios y logran su elección por un amplio margen.

A pesar de la euforia inicial, las debilidades de la descentralización muy pronto saltaron a la vista. Mientras muchas escuelas comenzaban a florecer gracias a los nuevos poderes concedidos, otras encallaban por falta de capacidad o conocimiento, conflictos internos o mala suerte. El sistema de educación pública de Chicago estableció nuevas regulaciones y departamentos para que se ocupasen de tales problemas. Por ejemplo, la legislación de 1995 requirió que cada miembro de cada Consejo Escolar Local pasase por una capacitación de tres días en asuntos tales como presupuestos, Plan de Mejoramiento Escolar, selección de directores de escuelas, procesos grupales y responsabilidades de los Consejos. La misma ley proveyó mecanismos para rendir cuentas y evaluar desempeños a fin de identificar las escuelas con los más bajos niveles, las cuales recibirían recursos y supervisión administrativa adicionales, y en algunos casos, intervenciones disciplinarias.

El Departamento de Policía de Chicago se reestructuró a mediados de la década de 1990 siguiendo unas líneas democráticas de descentralización profunda que se asemejaban a la reforma escolar de la ciudad, pero que se concibieron e implementaron en forma independiente. La percepción general era que las prácticas policiales convencionales se habían vuelto ineficientes para controlar el incremento del crimen en la ciudad o garantizar la seguridad en las áreas residenciales. En consecuencia, la alcaldía, las organizaciones comunitarias, y los oficiales mismos al interior del Departamento de Policía, comenzaron a explorar ideas de “acciones

policiales comunitarias”, en 1993. Para el año de 1995 los reformadores habían ya logrado implementar una amplia variedad de programas que se dieron a conocer como la Estrategia Policial Alternativa de Chicago, que trasladó el peso de mantener la seguridad pública de los hombros de policías profesionales a los de cientos de asociaciones a niveles vecinales entre la policía y los residentes.

Este programa divide la ciudad en unos 280 núcleos vecinales, llamados “rondas”. Las rondas son los átomos administrativos de las acciones policiales. Cada uno de tales nodos abre las operaciones de seguridad pública a la observación, participación y dirección de los residentes en el vecindario respectivo. Las partes interesadas y los oficiales de policía asignados al área asisten a las “reuniones comunales de la ronda” que se llevan a cabo cada mes en cada núcleo. Esta estrategia redefine igualmente el quehacer de la acción policial. En cada reunión, los vecinos y la policía discuten los problemas de seguridad del vecindario a fin de establecer, mediante la deliberación, los problemas a los que debe dárseles prioridad y en los cuales se centrará la atención de la policía y los habitantes del sector. Luego, todos desarrollan conjuntamente las estrategias que les permitirán solucionar esos problemas. A menudo la policía y los vecinos se dividen responsabilidades. Asuntos como, por ejemplo, la obtención y ejecución de autorizaciones judiciales para llevar a cabo requisas y allanamientos son de la policía. Los residentes pueden ocuparse de, por ejemplo, celebrar reuniones con propietarios a fin de discutir el abandono de bienes inmuebles. En reuniones sucesivas los participantes evalúan la implementación y efectividad de sus estrategias para revisarlas de ser necesario e identificar nuevas prioridades.

Al igual de lo que sucedió con el experimento de reforma escolar, el Departamento de Policía entró en red con otras agencias públicas y organizaciones sin ánimo de lucro para apoyar y adminis-

trar los esfuerzos de solución de problemas en una administración descentralizada. Para fomentar la capacidad ciudadana y la movilización comunitaria, la administración de la ciudad contrató educadores y organizadores comunitarios para que se desplazaran a todos los vecindarios para capacitar a las organizaciones comunales en el desarrollo de habilidades para solucionar problemas. Las rutinas administrativas y los reportes y evaluaciones corrientes se nutren ahora de las estrategias y los planes que surgen de las reuniones de las rondas comunitarias.

1.2. La Planeación para la Conservación del Hábitat bajo la Ley Federal de Estados Unidos sobre Especies en Vía de Extinción

El siguiente experimento se separa de la reconstrucción del gobierno municipal para apuntar su lente a la conservación de las especies. Durante la mayor parte del tiempo transcurrido desde su promulgación en 1973, la Ley Federal sobre Especies en Vía de Extinción ha sido la antítesis de la acción participativa. El artículo 9 prohíbe “tomar” —esto es, matar o herir, bien sea por medios directos o acciones indirectas tales como la modificación del hábitat— cualquiera de las especies que aparecen en la lista de las que están en vía de extinción. En la práctica, esta regulación imponía, con mucha frecuencia, una barrera estricta que impedía cualquier proyecto de construcción o de extracción de recursos en las áreas que servían de hábitat a especies en vías de extinción, o cerca a ellas. Esta ley adolecía de dos defectos centrales.⁴ El primero era que obstaculizaba los proyectos de desarrollo productivo que podrían haber tenido sólo un impacto marginal sobre la viabilidad última de las especies en vías de extinción. Dado que la ley protegía solamente aquellas especies reconocidas por el gobierno,⁵ ella dio origen a un proceso de identificación que con frecuencia se convertía en intensas batallas políticas entre urbanizadores y ambientalistas.

Como resultado, muy pocas especies recibían protección y algunas estaban ya prácticamente diezmadas cuando calificaban para entrar en la lista que las protegería.

El Congreso creó en 1982 una opción para salir de estos callejones sin salida. Se trató del “permiso para la toma incidental”. Bajo esta provisión un solicitante podía obtener un permiso que le permitía obviar la aplicación estricta de la ley, mediante la presentación de un “Plan para la Conservación del Hábitat,” (PCH) que permitía la actividad humana en el medio ambiente de una especie en vía de extinción, siempre que la “toma” ocurriera incidentalmente. El plan contemplaba medidas para mitigar la “toma”, y garantizaba que la actividad humana no llegara a impedir las posibilidades de supervivencia y recuperación de la especie en cuestión. Sin embargo, a lo largo de una década, se hizo poco uso de esta opción porque los procedimientos para obtener los permisos no eran claros y los costos para producir el plan eran muy altos. Entre 1982 y 1992 se produjeron solamente catorce PCH. No obstante, desde 1993 ha habido una proliferación de tales planes y los permisos respectivos. Para abril de 1999, se habían aprobado 254 planes que cubrirían más de once millones de acres, y 200 más estaban en diversas etapas de implementación. Esta explosión de PCH fue el resultado de los esfuerzos de Bruce Babbitt, Secretario del Ministerio del Interior, encaminados a aprovechar la cláusula de “toma incidental” para evitar las pérdidas que generaba una aplicación estricta del artículo 9 de la Ley sobre Especies en Vía de Extinción. Los urbanizadores, inversionistas, defensores del medio ambiente y demás partes interesadas contaban ya, en este nuevo proceso, con el potencial de trabajar mancomunadamente en el diseño de planes de conservación del hábitat a gran escala.

Los PCH más avanzados han contribuido a los propósitos ya descritos gracias a la incorporación de elementos de GPPD en sus propios procesos. Para citar un ejemplo, bástenos mencionar que

los Planes de Conservación de múltiples especies en áreas extensas del sur de California surgieron del seno de comités constituidos por miembros de las partes interesadas, los cuales incluían funcionarios de entidades ambientales del Estado tanto locales como nacionales, urbanizadores, ecologistas y organizaciones comunitarias. Mediante procesos deliberativos, estos actores desarrollaron planes sofisticados de manejo que se desglosan en metas explícitas cuantificables, los mecanismos para alcanzarlas, los procedimientos de supervisión que permiten evaluar su efectividad en el tiempo y provisiones administrativas que facilitan la adaptabilidad del plan a la información científica novedosa y los eventos no previstos.

Más allá de devolver a las partes interesadas la responsabilidad por la protección de las especies en vías de extinción y la facultad de ejecutar las leyes, las mejoras recientes al régimen nacional de conservación del medio ambiente propuesto por el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos aspira a crear mecanismos de aprendizaje y responsabilidad que atenúen los efectos de un localismo excesivo.⁶ Ya se reconoce ampliamente que los PCH de alta calidad comparten rasgos comunes tales como metas biológicas cuantitativas, planes de adaptación administrativa, y procedimientos de supervisión cuidadosamente diseñados. Sin embargo, un estudio⁷ de 200 planes reveló que menos de la mitad de todos los planes dan cuenta de tales factores comunes. El Servicio de Pesca y Vida Silvestre impartió un instructivo a todos sus agentes, en una de sus guías recientes, que exige esos rasgos en el desarrollo de cada PCH y en las aprobaciones de permisos.⁸ Con estas guías, el Servicio quiere establecer una infraestructura de información de PCH que permita rastrear en detalle los permisos para desarrollar PCH y sus planes de desempeño. En últimas, con todo esto se logrará que la alternativa de los planes de conservación del medio ambiente y sus desempeños sean un asunto de escrutinio

público, y les permitirá a las partes involucradas en diferentes PCH evaluar sus desempeños y aprender unos de otros.

1.3. El Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil

Porto Alegre es la capital del estado de Río Grande do Sul, en Brasil, y alberga a 1.3 millones de habitantes. Al igual que muchos otros estados locales y nacionales en América Latina, un gobierno clientelista ha dominado la ciudad por décadas a través de una maquinaria de apadrinamiento político que se ha anquilosado con el paso del tiempo. Este sistema distribuía los fondos públicos no de acuerdo a las necesidades públicas sino como un mecanismo para movilizar el apoyo necesario para sostener un sistema fundamentado en el flujo de favores políticos. Como resultado, "el presupuesto no pasa de ser una ficción, una evidencia chocante de la disparidad entre el marco institucional formal y la práctica estatal real."⁹ Al observar componendas similares en otras partes de Brasil los investigadores concluyeron que esta "distribución irregular del gasto social (basado en la compra y venta de favores) devoraba el 64% del presupuesto total."¹⁰

En 1988, una coalición de izquierda liderada por el Partido de los Trabajadores (PT), obtuvo el control del gobierno municipal y lo aseguró en sucesivas victorias electorales en 1992 y 1996. La medida de reforma más sustancial que introdujo el PT, conocida como "Presupuesto Participativo" (PP), buscó transformar las maquinaciones presupuestales clientelistas fundamentadas en el pago de favores para poder articular un sistema deliberativo que, organizado desde las bases y abierto a la fiscalización pública, respondiese a las necesidades reales de los ciudadanos. Esta articulación múltiple de una pluralidad de intereses ligada a una serie de reformas administrativas se empezó a tejer en las dieciséis regiones administrativas que comprenden la ciudad. Una Asamblea Regional Plenaria se reúne en cada región dos veces al año para discutir cuestiones presupuestales. A esas reuniones pueden asistir funcio-

narios de la administración municipal, representantes de organizaciones comunitarias tales como asociaciones vecinales y clubes de todo tipo, y todo residente interesado, pero solamente pueden votar los habitantes de la región respectiva. La coordinación de las asambleas se da en forma conjunta con miembros del gobierno municipal y delegados de la comunidad.

Durante la primera asamblea anual, que se lleva a cabo cada mes de marzo, los representantes de la alcaldía presentan un informe del presupuesto del año anterior, revisan su ejecución y discuten su implementación. Los delegados de la comunidad son elegidos de entre aquellos que, estando presentes en la asamblea anual, van a participar en las reuniones que se celebran en los tres meses subsiguientes, en las que se ocupan de trabajar las prioridades presupuestales, las cuales a su vez se llevan a cabo en los distintos vecindarios a lo ancho y largo de la región. Las agendas de esas reuniones contemplan una amplia variedad de proyectos potenciales que el municipio puede financiar en la región respectiva, que incluyen asuntos como el transporte público, servicio de alcantarillado, regulación de tierras, guarderías infantiles y centros de salud. Al final de los tres meses, los delegados regresan con sus reportes a la segunda asamblea regional plenaria con toda una serie de propuestas presupuestales. En esta segunda plenaria, la asamblea ratifica las propuestas, y elige dos delegados y sus respectivos suplentes para que representen la región en un cuerpo a nivel de la ciudad que se conoce como el Consejo Presupuestal Participativo, que sesiona durante los cinco meses subsiguientes y, a partir de las agendas regionales, formula un presupuesto para toda la ciudad.

Este Consejo a nivel municipal está integrado por dos delegados elegidos en cada una de las asambleas regionales, dos delegados elegidos en cada una de las cinco "plenarias temáticas" y que representan a la ciudad como un todo, un delegado del sindicato de trabajadores del municipio, uno del sindicato de las asociaciones

vecinales, y dos delegados de las entidades municipales centrales. Este grupo trabaja intensamente, al menos una vez por semana de julio a septiembre, para discutir y definir un presupuesto municipal que se conforme a las prioridades que fueron identificadas a nivel regional, y al mismo tiempo coordina el gasto de la ciudad en su totalidad. Puesto que los representantes son en su mayoría ciudadanos comunes y corrientes, no profesionales, las agencias municipales ofrecen cursos y seminarios sobre elaboración de presupuestos para los delegados al Consejo y aquellos participantes en las asambleas regionales que estén interesados. Cada 30 de septiembre, el Consejo pone en consideración del alcalde una propuesta presupuestal. El alcalde puede o bien aceptarla o bien, haciendo uso de su poder de veto, regresarla al Consejo para su revisión. Como respuesta, este último puede enmendar el presupuesto o contrarrestar el veto del alcalde mediante el voto mayoritario de las dos terceras partes de sus miembros. De acuerdo a los cálculos de los funcionarios del municipio, alrededor de 100,000 personas, esto es, el 8% de la población adulta, participaron en las sesiones de las Asambleas Regionales y reuniones intermedias en 1996.

1.4. Descentralización Democrática en la India: Bengala Occidental y Kerala

Al igual que en las reformas presupuestales participativas en Porto Alegre, los partidos de izquierda revitalizaron una auténtica forma local de gobierno en Bengala Occidental¹¹ y Kerala, en la India, como rasgos centrales de sus programas políticos. Aunque desde su independencia los estados en la India han gozado muchas alternativas de autogobierno local, estas instituciones han sufrido dos tipos de limitaciones graves. A nivel externo, a lo largo de la historia de la India como país independiente, las burocracias estatales mayores se han apropiado de la mayor parte del pastel finan-

ciero y ejercido una considerable autoridad formal en las áreas administrativas y del desarrollo económico. A nivel interno, las élites tradicionales se han aprovechado del poder económico y social para dominar las estructuras democráticas formales locales. Hasta 1957, el derecho al voto estaba limitado a personas de determinado estatus social.¹² Sin embargo, incluso después del establecimiento del sufragio universal, los líderes tradicionales se las ingeniaron para seguir controlando los cuerpos colegiados locales y sus recursos. Bajo una atmósfera de corrupción desenfrenada las administraciones locales no ofrecían los servicios que supuestamente administraban y despilfarraban los recursos correspondientes.

Varios estados de la India habían intentado solucionar esos problemas de gobernabilidad local mediante reformas que buscaban enfatizar su carácter democrático. La primera de ellas se lanzó a finales de la década de 1970 en el estado de Bengala Occidental.¹³ El Gobierno del Frente de Izquierda, que llegó al poder en 1977 y que desde entonces ha contado con una base fuerte apoyo, vio en la institución del Panchayat —el órgano de gobierno tradicional en las aldeas— una oportunidad para la movilización popular y el otorgamiento de poder de decisión a las bases.¹⁴ Aparte de instituir uno de los más radicales programas de reforma agraria en la India con el ánimo de quebrar la perpetuación de las tradicionales estructuras de poder a nivel de las aldeas, el Gobierno del Frente de Izquierda, a lo largo de diferentes etapas desde 1977, ha transformado los Panchayates* de Bengala de tal manera que los miembros de los sectores menos privilegiados cuentan ahora con mayores posibilidades de ejercer el poder público.

El primer paso importante hacia el otorgamiento de poder a los Panchayates se dio en 1988. En ese año el gobierno estatal le quitó a los ministerios estatales las responsabilidades concernientes a la implementación de varios programas de desarrollo económico, y

las trasladó directamente a manos de los Panchayates. A la vez que se daba esta expansión de sus funciones, los Panchayates incrementaron sus presupuestos en más de la mitad, en una cantidad aproximada de dos millones de rupias por Panchayat. Más tarde, en 1993, una serie de reformas constitucionales y de estatutos estatales acrecentaron significativamente el potencial de una expansión democrática mayor a favor del sistema Panchayat. Vale la pena mencionar tres cambios importantes. En primer lugar, estas reformas incrementaron la capacidad financiera de las autoridades en el sistema Panchayat ubicadas en los niveles más bajos, esto es, los Gram Panchayates. Esto fue posible mediante el diseño de un esquema tributario que grababa a los distritos y le confería a los Gram Panchayates su propia autoridad para recaudar impuestos. En segundo lugar, tales medidas estipularon que un tercio de las Asambleas de los Panchayates y de las posiciones de liderazgo tendrían que ser ocupadas por mujeres, y que individuos de las castas más bajas deberían ocupar puestos de liderazgo en todos los organismos de manera proporcional a sus respectivas dimensiones demográficas en el distrito. Finalmente, y lo más importante para nuestros propósitos, las reformas de 1993 establecieron dos tipos de cuerpos deliberativos directos llamados Gram Sabhas, que incrementarían la responsabilidad ante el pueblo de los representantes miembros del Gram Panchayat. El Gram Sabha está compuesto por todas las personas dentro de un área correspondiente a un Gram Panchayat (usualmente, alrededor de 10,000 personas) y se reúne una vez al año en el mes de diciembre. En esas reuniones, los representantes elegidos al Gram Panchayat evalúan la propuesta presupuestal para el año siguiente y los logros o falta de logros del año que termina. Dos veces al año se llevan a cabo reuniones similares a un nivel menos compacto de gobierno al estilo del sistema Panchayat.

Los funcionarios del estado de Kerala, al suroccidente de la India, le prestaron una atención cuidadosa a esos experimentos de-

mocráticos y, en 1996, se embarcaron en una iniciativa audaz para adoptarla de forma amplia en su propio estado. El Partido Comunista-Marxista de la India (PCM), que era el partido de gobierno, trazó un programa que consiste en devolver las facultades de poder al nivel de las aldeas mediante la adopción de la planeación participativa como estrategia para reforzar su debilitada base electoral y mejorar su efectividad administrativa. En este programa, un 40% del presupuesto estatal pasaría de los tradicionalmente fuertes canales departamentales de la burocracia estatal a las manos de aproximadamente 900 consejos de planeación de aldeas individuales estilo Panchayat.¹⁵ Sin embargo, para el gasto de esos recursos cada aldea debía producir un plan detallado de desarrollo que especificara asuntos como evaluación de necesidades, reportes de desarrollo, proyectos específicos, financiamiento suplementario, criterios para decidir y documentar beneficiarios del plan, e indicadores de evaluación. El voto popular directo en las asambleas populares aldeanas aprueba o rechaza, en principio, estos planes. Además de estos requisitos de procedimiento, hay políticas que imponen algunas limitaciones: cada Panchayat debe invertir entre un 40% y 50% de sus fondos en desarrollo económico, mientras que el 40% se destina al gasto social que incluye programas de mejoramiento de asentamientos subnormales, un máximo del 30% puede gastarse en vías, y 10% en programas orientados a la mujer. Aparte de estos requisitos generales, los organismos aldeanos de planeación pueden diseñar sus propios mecanismos de gasto.

Se ha hecho un gran esfuerzo de movilización administrativa y política a gran escala con el fin de respaldar esta reforma básica de delegación de poder y facultad de fiscalización.¹⁶ Uno de sus componentes ha sido la capacitación a habitantes de las aldeas para adelantar evaluaciones rurales y formular planes de desarrollo. En 1997 y 1998 unos 300,000 participantes tomaron parte de una serie de "seminarios de desarrollo" que los capacitó en habilidades básicas de autogobierno. Los procesos de planeación como tales cuen-

tan con más de 100,000 voluntarios que llevan a cabo proyectos en las aldeas, y más de 25,000 que combinan estos proyectos y los convierten en planes que se aplican a toda la aldea en la que viven. Este incremento pronunciado en planeación aldeana y formulación de proyectos a nivel local privó al gobierno central de su habilidad para evaluar la calidad de los planes, de rechazar los que no satisfacían los requisitos, e incluso de contribuir a su mejoramiento. Con el fin de incrementar las facultades oficiales, unos 5,000 voluntarios, muchos de ellos antiguos funcionarios ya jubilados, empezaron a engrosar los "Comités Técnicos Voluntarios" que revisaban los proyectos y planes.

Habida cuenta de la novedad de la reforma, sus alcances y la escasez de los recursos disponibles para medir su impacto, no es sorprendente que hoy dispongamos sólo de un conocimiento limitado de su resultado final. Los avances hasta el momento son promisorios pero incompletos, tanto en los procesos participativos como en su efectividad técnica. Mientras que algunas aldeas articularon planes que parecían ser propuestas muy bien pensadas con una participación popular directa de alto nivel, muchas otras no pudieron ni siquiera concebir un plan. De los planes que se presentaron, muchos adolecían de un nivel de articulación bastante precario, concebían pobres alternativas de financiación y crédito, y los proyectos que contenían estaban mal concebidos o simplemente calcaban otros que provenían de la cantera de proyectos de la burocracia oficial. En lo tocante al proceso democrático, debe destacarse que la participación en las estructuras existentes de gobierno aldeano se incrementó dramáticamente después de la reforma de 1996, pero todavía involucra únicamente al 10% de la población. Visto desde un ángulo más optimista habría que decir que el otorgamiento de poder de decisión a la ciudadanía a nivel de las aldeas ha

gestado la proliferación de grupos vecinales de base en cientos de caseríos. Al igual que el programa de presupuesto participativo de Porto Alegre, estos grupos articulan las necesidades y los intereses locales con los organismos de gobierno aldeanos.

2. Los principios y las formas institucionales del Gobierno Participativo con Poder de Decisión

Aunque cada uno de estos experimentos difiere de los restantes en expectativas, enfoque y metas concretas, todos ellos comparten similitudes sorprendentes en sus principios motivadores y los rasgos de sus diseños institucionales. Ellos tienen tantas características comunes que bien podemos describirlos como instancias de un modelo nuevo, aunque ampliamente aplicable, de una práctica democrática deliberativa que puede extenderse horizontalmente —para cubrir otras áreas de interés político y otras regiones— y verticalmente —para afectar niveles más altos y más bajos de vida social e institucional—. Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que tal es la realidad de estas iniciativas, y por ello hemos acuñado el nombre Gobierno Participativo con Poder de Decisión (GPPD) para referirnos a este modelo.

El GPPD pretende promover tres tendencias en las ciencias sociales y la teoría democrática. En primer lugar, el modelo deriva muchas de sus orientaciones normativas de los análisis de las prácticas y los valores de la comunicación, el debate público y la deliberación.¹⁷ La aplicación de la deliberación se extiende del ámbito abstracto del problema de los conflictos de valores y los principios de la justicia hasta aterrizar en asuntos concretos como la pavimentación de vías, el mejoramiento de las escuelas y la administración del ecosistema. El debate deliberativo encuentra así una ubicación empírica, en prácticas y organizaciones específicas, con el fin de organizar la experiencia social que permita profundizar el

entendimiento de las prácticas discursivas y explorar nuevas estrategias que mejoren su calidad. Una buena parte de los estudios recientes sobre la participación ciudadana y las asociaciones secundarias ofrecen una segunda bifurcación del GPPD.¹⁸ Esta línea de trabajo intelectual busca entender, y con ello demostrar, la importancia de la vida cívica y de las organizaciones no gubernamentales para una democracia vigorosa. El GPPD se basa en estos aportes para explorar nuevas alternativas de reorganización de las instituciones formales del Estado que puedan estimular la participación democrática de la sociedad civil, y de esta forma articula un círculo virtuoso de refuerzo recíproco. Finalmente, el GPPD es parte de una tarea más amplia, en la que están involucrados muchos investigadores y ciudadanos, que pretende imaginar y descubrir instituciones democráticas que sean, a la vez, más participativas y efectivas que las configuraciones de representación política y administración burocrática a las que estamos acostumbrados.¹⁹ Al enriquecer en forma considerable nuestra comprensión de las instituciones, prácticas y resultados de la participación ciudadana, el modelo GPPD contribuye a esa tarea amplia.

Vamos a comenzar, entonces, en forma tentativa y abstracta, a bosquejar el GPPD a partir de tres principios generales que son fundamentales a todos los experimentos ya descritos: (1) concentración en problemas específicos y tangibles; (2) participación activa de la gente común y corriente a quienes los afectan esos problemas, y de los funcionarios cercanos a ella; y (3) el desarrollo deliberativo de soluciones a esos problemas. En los contextos de reforma que hemos considerado aquí, son tres los diseños institucionales que parecen darle estabilidad y profundidad a la práctica de esos principios básicos. Tales rasgos institucionales son: (1) la delegación de autoridad a las unidades locales con poder para la toma de decisiones públicas; (2) la creación de eslabones formales de responsabilidad, distribución de recursos y comunicación que conectan esas unidades entre sí y con las autoridades cen-

trales a niveles superiores; (3) el uso y la generación de nuevas instituciones estatales que apoyan y guían los esfuerzos de solución de problemas de una forma descentralizada. Finalmente, nos proponemos discutir algunas condiciones cruciales que son necesarias como trasfondo a los diseños institucionales para la cristalización de los valores democráticos.

2.1. Tres Principios del Gobierno Participativo con Poder de Decisión

2.1.1. Primer principio: Orientación práctica

La primera característica distintiva de los casos considerados arriba es que todos ellos desarrollan estructuras de gobierno que apuntan a situaciones concretas. Estos experimentos, aunque ligados a movimientos sociales y partidos políticos, difieren de ambos en su concentración en problemas prácticos tales como la seguridad pública, la capacitación de trabajadores, el cuidado del medio ambiente o el diseño de presupuestos que atiendan las necesidades del municipio. Si tales experimentos abren nuevos caminos en esos asuntos concretos, ellos ofrecen, entonces, el potencial para contrarrestar las dudas ampliamente publicitadas en relación con la eficacia de la acción del Estado. Más importante aún, ellos pueden aportar soluciones a favor de aquellos sectores de la sociedad que sufren de una exclusión sistemática. El enfoque práctico crea, a la vez, situaciones en las que los actores, acostumbrados a competir unos contra otros en procura de porciones mayores de poder y recursos, pueden empezar a cooperar entre sí y construir relaciones más fraternas. Sin embargo, este enfoque también podría distraer la atención de aquellos conflictos más amplios e importantes (por ejemplo, tributación redistributiva o derechos de propiedad) para concentrarla en un bloque restringido de asuntos relativamente estrechos.

2.1.2. Segundo principio: Participación desde la base

Todas las reformas mencionadas crean nuevos canales para que aquellos a quienes los problemas afectan más directamente —usualmente ciudadanos del común y funcionarios que tienen contacto directo con ellos— apliquen sus conocimientos, inteligencia e intereses en la formulación de soluciones. Quisiéramos ofrecer dos justificaciones generales a esta alternativa a la convicción ampliamente sostenida en el sentido de que los problemas técnicamente complejos deben ser resueltos por expertos cuidadosamente entrenados para ello. La primera es que las soluciones efectivas a cierta clase de problemas públicos nuevos que se resisten a explicaciones simples puede encontrarse más en la gama amplia de experiencias y saberes que pueden ofrecer los ciudadanos ordinarios y funcionarios de campos diversos y abiertos, que en lo que aportarían los expertos distantes y confiados en su competencia técnica. En el ejemplo de las acciones policiales y las reformas escolares de Chicago, los consejos vecinales organizados desde las bases crearon soluciones efectivas que los oficiales de policía, actuando autónomamente, nunca hubieran imaginado. La segunda justificación nos lleva a decir que la participación directa de los operadores de base incrementa la toma de responsabilidades y acorta la cadena de entidades que conforman el andamiaje burocrático de los partidos. En lugares del mundo en desarrollo como Porto Alegre y Kerala, uno de los logros principales en el campo de la participación amplia fue que se logró detener el desangre fiscal que nutría la estructura clientelista y debilitó el poder de las élites políticas tradicionales.

Con esto no estamos desvirtuando el aporte que los expertos técnicos tienen para hacer en la construcción de gobiernos participativos con poder de decisión. Ellos desempeñan un papel de importancia en la toma de decisiones, pero no gozan de poder exclusivo para tomar las decisiones importantes. Su tarea, en for-

mas y ocasiones diferentes, consiste en facilitar procesos populares deliberativos de toma de decisiones y desencadenar las sinergias entre las perspectivas de los ciudadanos y de los profesionales, antes que apropiarse del aporte popular. Otras contribuciones al presente libro nos ayudarán a discernir si estos logros de la participación ciudadana compensan el costo potencial de perder el aporte del experto.

2.1.3. Tercer principio: Generación de discusiones deliberativas

La deliberación es el tercer valor distintivo del modelo de GPPD. En la toma de decisiones por la vía de debate deliberativo los participantes prestan atención a las posiciones de los demás y generan un ramillete de opciones luego de brindarles la debida consideración.²⁰ Al argumentar y contemplar lo que el grupo ha de hacer, los participantes deben persuadirse mutuamente por medio de razones que los demás puedan aceptar. Tales razones pueden adoptar formas tales como: deberíamos hacer X porque “es lo apropiado en esta circunstancia”, “es la decisión justa”, “nosotros optamos por Y la última vez y no nos funcionó”, o “es lo mejor para el grupo como un todo.” Este ideal no exige que los participantes sean altruistas o logren consensos sobre valores, estrategias o perspectivas. Las deliberaciones en el mundo real se caracterizan a menudo por las discusiones acaloradas, los ganadores y los perdedores. La nota más importante de la deliberación genuina es que los participantes encuentren razones que puedan aceptar en sus acciones colectivas, y no necesariamente las que ellos respaldarían incondicionalmente o las que promoverían de forma óptima su interés individual.

Un proceso de decisión deliberativa como el que se siguió en la formulación de los planes de mejoramiento de las escuelas en Chicago, o en la planeación aldeana en Kerala puede comenzar con la construcción de una agenda. Las partes ofrecen sus propuestas

de cuáles deben ser las prioridades del grupo. A renglón seguido pueden justificarlas por su capacidad de servir a sus intereses comunes (por ejemplo, construir un sistema escolar efectivo) o impulsar la justicia social bajo severas restricciones de recursos (por ejemplo, la selección de beneficiarios de proyectos de desarrollo rural). Luego de repasar todas las propuestas y las consideraciones que las respaldan, los participantes pueden proceder a votar para seleccionar un conjunto de opciones, en caso de prevalecer algunas disputas. Sin embargo, para que se de un voto auténticamente deliberativo, cada participante no vota por la opción que más se ajuste a su propio interés personal, sino por la que sea más razonable. Las opciones van a ser justas si el grupo adopta las propuestas razonables y deja a un lado las que estén motivadas en la realización máxima del interés personal o de la influencia política. De esta manera, los participantes entran a dilucidar racionalmente las estrategias que corresponden más cercanamente a la agenda grupal para adoptar el conjunto de opciones más promisorio, visto en prospectiva. Estos resultados, desde luego, dependen de que los participantes sigan los procedimientos y normas de la deliberación. La posibilidad de que esto sea así depende, a su vez, de los motivos individuales y los parámetros institucionales.

Uno de los peligros de la participación y de la toma de decisiones a partir de la discusión es que algunos participantes, motivados por sus intereses particulares, van a querer utilizar su poder para manipular el procedimiento y así asegurar sus posiciones. No obstante, para que un proceso de toma de decisiones pueda calificarse como *deliberativo* se requiere que el tipo esencial de razonamiento a través del cual se solucionan los problemas consista en argumentos concienzudos y justificaciones convincentes. Si bien puede ser muy difícil que un observador externo circunstancial llegue a distinguir una deliberación genuina de una pantomima carente de inventiva, la diferencia es fundamental al final de cuentas, y muy clara para los participantes en el proceso.

Mientras que el modelo de GPPD comparte con todas las formas de deliberación este enfoque en la persuasión y la discusión de razones, su preferencia práctica lo lleva a distanciarse de muchos tratamientos que hacen del discurso una proliferación de razones al servicio de principios, propuestas, valores o políticas preestablecidos. Para evitar esas trampas conviene recordar que los experimentos deliberativos casi siempre comprenden esfuerzos conjuntos y continuos de planeación, solución de problemas y formulación de estrategias. Los participantes en los modelos de GPPD con frecuencia se aventuran por esas arenas discursivas para formular juntos tales medios y fines. Su participación no obedece exclusivamente a agendas o perspectivas preformuladas, sino que se espera que las estrategias y las soluciones se articulen y cristalicen mediante la *deliberación* y la *planeación* juntamente con la participación de las demás partes en el proceso. Aunque los participantes pueden con frecuencia no tener muchas cosas en común —e incluso, como sucede a menudo, pueden tener un pasado de desconfianza mutua—, estos contextos de deliberación los une en una ignorancia común sobre cómo mejorar, de la manera óptima, la situación general que los convoca. Por ejemplo, en los esfuerzos de planeación participativa a nivel de las aldeas en Kerala, o los planes de conservación del medio ambiente, los pasos iniciales en la planeación consisten a menudo en sopesar las circunstancias existentes. No es sorprendente que los participantes formen o transformen sus preferencias y opiniones a la luz de ese esfuerzo inicial. Si ellos se introdujeran en estos procesos con la confianza plena en un curso de acción determinado, alguna otra estrategia diferente a la participación deliberativa —por ejemplo, un decreto gubernamental o estrategias partidistas para alcanzar el poder— podría parecerles más atractiva.²¹

La toma de decisiones participativa puede contrastar con los tres métodos más conocidos de elección social, a saber: *mando y control* por parte de los expertos, *voto agregado*, y *negociación*

estratégica. En el primer abordaje el poder está en las manos de los gerentes, burócratas u otros especialistas a quienes se les ha confiado velar por el interés general, con base en la convicción de que están capacitados para ello gracias a su entrenamiento, conocimiento y compromiso con las reglas establecidas. Si bien tales expertos pueden incluso facilitar procesos deliberativos entre ellos, sus discusiones se generan en total aislamiento de la participación popular. Por el contrario, en los modelos de GPPD, los expertos y los burócratas interactúan en sus deliberaciones directamente con los ciudadanos.

El voto agregado es el segundo método de toma de decisiones más conocido, y consiste en que la decisión de un grupo resulta de la combinación de las preferencias de los individuos que lo conforman. Votar sobre ideas, propuestas o candidatos es quizá el procedimiento más común para calificar la opción social. Para ello, los participantes ubican las alternativas en una escala de acuerdo a sus deseos. Luego, un algoritmo tal como la regla de la mayoría selecciona una opción simple para todo el grupo. Aquí también vale la pena anotar que una diferencia importante entre el voto agregado y el deliberativo está en que en el primero los individuos votan simplemente de acuerdo a sus propios intereses particulares sin necesariamente prestarle atención a la racionalidad, ecuanimidad o aceptabilidad de las opciones que los demás tienen para ofrecer. Sin necesidad de hacer girar nuestra reflexión en torno a los ya conocidos méritos o fallas²² del voto agregado, digamos que el cambio hacia la decisión por deliberación en algunos de los experimentos de gobiernos participativos con poder de decisión respondió a los defectos de los mecanismos que preceden la calificación del voto. Algunas veces, como en Porto Alegre, estas fallas consistían en que los mecanismos electorales no respondían efectivamente a los deseos de los electores debido al clientelismo y la corrupción. En otros casos, por ejemplo la formulación de mejoramiento en las

escuelas o los planes de conservación del hábitat, la complejidad y la incertidumbre, con frecuencia impedían que los participantes expresasen preferencias que pudieran ser fácilmente cuantificadas para de esa manera calificar el voto.

La negociación estratégica²³ constituye un tercer método conocido de elección social. Al igual que con el voto agregado pero a diferencia de la deliberación y la mayoría de las expresiones del mando directo, las partes en la negociación estratégica apelan a procedimientos de toma de decisiones para satisfacer de forma abierta e irrestricta sus intereses particulares, y para lograrlo se apoyan en los recursos y el poder que traen a la mesa. El proceso del voto busca establecer un equilibrio entre esa diferencia de fuerzas mediante mecanismos como “un voto por persona.” Las convenciones colectivas entre los grandes sindicatos y los empleadores ilustran esta diferencia. Cada una de las partes se apoya en diferentes fuentes de autoridad y fuerza durante las rondas de negociación, y cada una echa mano de ellas con el fin de asegurar para su respectivo reducto el mejor acuerdo, el cual no es necesariamente el más justo. A diferencia de las interacciones puramente deliberativas, las partes utilizan todos los mecanismos, incluyendo la amenaza, la diferencia de fuerzas, la falta de representatividad y “el discurso estratégico.”²⁴

Estas cuatro modalidades de decisión –deliberación, mando, calificación agregada y negociación estratégica– son tipos ideales. Los procesos reales, no tanto aquellos que involucran principios de gobierno participativo con poder de decisión, con frecuencia contienen elementos de cada uno de ellos. Sin embargo, nosotros privilegiamos la deliberación en los modelos de GPPD como un valor y una norma que estimula a las partes e influye en el diseño institucional, dados sus beneficios característicos en estos contextos políticos y de gestación de políticas. Los estudios de casos incluidos en los siguientes capítulos del presente

volumen examinan hasta dónde llegan en realidad las prácticas de toma de decisiones a partir de la deliberación.

2.2. *Tres propiedades del diseño institucional del GPPD*

Puesto que estos principios son supremamente atractivos, la cuestión de fondo es discernir si las configuraciones institucionales factibles o las condiciones sociales reales podrían facilitar su puesta en práctica. Los casos que explora el presente conjunto de trabajos sugieren que las reformas implementadas de acuerdo con estos principios y que son sostenibles exhiben con frecuencia tres propiedades en su diseño. Dado que el estudio empírico de los diseños institucionales alternativos está todavía en un nivel de inmadurez como para evidenciar si esos rasgos son indispensables –aunque lo que sí es seguro es que no son suficientes– para la deliberación democrática, nosotros los ofrecemos como observaciones y en calidad de hipótesis de caracterización estructural que contribuyen a que las instituciones encarnen, establezcan y profundicen los valores democráticos.

2.2.1. Primera propiedad: Delegación

Dado que tanto los problemas que pretende solucionar el GPPD como los individuos que participan en él se encuentran circunscritos al nivel local, la realización institucional del modelo exige una reorganización correspondiente del aparato estatal. Esto significa que debe producirse una delegación de poderes administrativo y político a las unidades locales de acción –consejos vecinales, personal en sitios de trabajo, ecosistemas definidos– a cargo de diseñar e implementar soluciones y que dan cuenta de su desempeño de acuerdo a criterios conocidos. Los organismos en estas reformas no tienen simplemente funciones consultivas, sino que son los resulta-

dos de un Estado transformado en el que están dotados de una considerable autoridad pública.

Esta delegación de poderes se distancia claramente de las estrategias progresistas de corte centralista, y por ello puede ser problemática para muchas personas de izquierda. Así como las dimensiones participativas de estas reformas significan un distanciamiento de la autoridad del experto, la delegación de poderes a las unidades locales para que ellas conciban las acciones a seguir y puedan ejecutarlas surge del escepticismo en relación con la posibilidad de que el centralismo democrático pueda generar soluciones efectivas. Así, por ejemplo, los casos de Chicago muestran que las formas de gobierno vecinales en materia de policía y educación pública ofrecen alternativas flexibles a soluciones convencionales centralizadas tales como penas más estrictas y un mayor número de policías en las calles para garantizar la seguridad pública, así como exámenes nacionales, reforma financiera escolar, aplicación del mejor currículo, integración racial, cupones redimibles en servicios y privatización de los problemas educativos. La planeación para la conservación del hábitat renuncia a los criterios centralizados y uniformes de prohibiciones a planes de desarrollo económico contemplados en la Ley sobre Especies en Vía de Extinción, para favorecer un régimen en el que las partes locales involucradas podrían producir planes de protección del ecosistema que honrasen tanto el desarrollo como la protección de las especies. En lugar de destinar fondos para pavimentar, extender la red eléctrica y construir alcantarillas de acuerdo a los criterios o juicios centralizados, el sistema de presupuesto participativo de Porto Alegre invitó a los habitantes en sus vecindarios a un proceso directo y recurrente para definir, implementar y supervisar esas prioridades.

2.2.2. Segunda propiedad: Supervisión y coordinación centralizadas

Aunque gozan de una considerable discreción para el ejercicio del poder público, las unidades locales no se convierten en ruedas sueltas, ni en núcleos atomizados de toma de decisiones en el modelo de gobierno participativo. Por el contrario, cada caso ilustra los enlaces de responsabilidad y comunicación que conecta las unidades locales a los organismos que las supervisan. Estas oficinas centrales pueden reforzar de muchas maneras la calidad de la deliberación democrática y de la búsqueda de soluciones a nivel local: mediante la coordinación y distribución de recursos, la solución de problemas que las unidades locales no pueden enfrentar por ellas mismas, la rectificación de procesos patológicos o incompetentes de toma de decisiones en los grupos más débiles, y la difusión de innovaciones y saberes más allá de los confines reducidos de las unidades locales. Los sistemas Panchayat en la India y el presupuesto participativo de Porto Alegre nutren las decisiones relevantes que se toman en las altas esferas del gobierno a partir de lo decidido en las aldeas y los vecindarios. Las dos reformas de gobierno vecinal en Chicago definen las facultades centralizadas que permiten establecer los criterios de desempeño de unidades locales comparables (escuelas, rondas policiales) a fin de acordar las reglas a seguir según acuerdos procedimentales mínimos y aclarando condiciones de juego. El Servicio de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos busca supervisar alrededor de 250 planes de conservación del medio ambiente a través de la supervisión centralizada, la recolección de información y el rastreo a permisos y sus aplicaciones.

A diferencia de los modelos políticos de la Nueva Izquierda en los que el deseo de liberación conduce a exigir descentralizaciones *autónomas*, el GPPD sugiere nuevas formas de descentralización *coordinada*. Estos nuevos modelos rechazan tanto el centralismo

democrático como una descentralización estricta por no ser funcionales, habida cuenta del imperativo pragmático de encontrar soluciones efectivas. La rigidez del centralismo lleva con demasiada frecuencia a menospreciar las circunstancias y conocimientos locales, y como resultado no le es posible aprender de la experiencia. La descentralización descoordinada, por su parte, aísla a los ciudadanos en pequeñas unidades, y así condena a quienes no saben cómo resolver sus problemas pero que sospechan que otros, en otro lugar, sí saben cómo hacerlo. Estas reformas, entonces, pretenden construir las conexiones que faciliten la expansión de la información entre las unidades locales y les permitan ser responsables las unas frente a las otras.

2.2.3. Tercera propiedad: No voluntarista, pero sí centrada en el Estado

Una tercera característica del diseño institucional en estos experimentos es que ellos colonizan el poder estatal y transforman las instituciones formales de gobierno. Muchos esfuerzos activistas espontáneos en áreas como la revitalización vecinal,²⁵ la defensa del medio ambiente,²⁶ el desarrollo económico local, y la salud y seguridad laborales buscan influir en el desempeño del Estado mediante la presión exterior. Al perseguir tal propósito, los esfuerzos más exitosos promueven los principios de practicidad, participación e incluso deliberación en la organización política y civil que son propios del modelo del GPPD. Sin embargo, esos esfuerzos conservan las instituciones básicas de gobierno estatal. Por el contrario, las reformas del GPPD aspiran a rehacer las instituciones oficiales de acuerdo con esos principios. Esta ruta formal aprovecha el poder y los recursos del Estado para la deliberación y participación popular y así consigue que estas prácticas sean más duraderas y gocen de un alcance mayor.

En términos generales, estos experimentos buscan transformar los mecanismos de poder del Estado y convertirlos en formas de organización de base impulsadas por procesos democráticos de deliberación y movilización. Tales transformaciones ocurren a menudo gracias a la cooperación estrecha de funcionarios del Estado. Son *menos* “radicales” que la mayoría de las variables de acción de autogestión en el sentido de que su núcleo central no consiste en “luchar contra el poder.” Sin embargo, son *más* radicales en tanto operan con un ángulo más amplio de reformas, cuentan con la autorización del Estado o agencias corporativas para llegar a soluciones sustanciales, y, lo más importante de todo, tratan de cambiar los procedimientos centrales de poder antes que cambiar ocasionalmente quién lo ejerce. Mientras que los partidos, las organizaciones del movimiento social y los grupos de interés con frecuencia fijan sus metas como si se tratase de un proceso deliberativo interno y luego luchan por el poder político o corporativo para implementarlas, estos experimentos reconfiguran los procesos decisorios al interior de las instituciones del Estado. Cuando esta reorganización tiene éxito y los participantes se pueden dar el lujo de ejercer la autoridad que se les delega, ya no necesitan invertir el grueso de sus energías luchando por el poder (o en contra suya).

En consecuencia, estas transformaciones aspiran a institucionalizar la participación de los ciudadanos del común, que en su expresión corriente los ubica como consumidores habituales de los bienes públicos, permitiéndoles definir en forma directa cuáles son esos bienes y cómo se deben proveer de la manera más satisfactoria. Esta participación constante está en contraste directo con, por ejemplo, los breves momentos democráticos que proveen los movimientos sociales y las cruzadas electorales de la política ordinaria que descansan en las estrategias de las campañas y se orientan a conseguir resultados, y cuyos líderes y élites movilizan la participación popular para conseguir logros específicos. Si la

presión popular consigue los resultados necesarios para impulsar una política en particular o elegir un candidato, allí termina la participación amplia. La legislación, el diseño de políticas e la implementación subsecuentes se tejen en la esfera aislada del Estado.

2.3. Contextos favorables

Existe una multitud de condiciones que pueden facilitar o impedir el progreso de los gobiernos participativos con poder de decisión. El nivel de alfabetización es un ejemplo obvio. Las altas tasas de alfabetización en Kerala, comparadas con las de los demás estados de la India, y en particular la alfabetización en la población femenina, estimulan sin duda los experimentos de democracia participativa. Además, y más fundamental aún, la posibilidad de que esos diseños institucionales generen los resultados deseados dependen sustancialmente del equilibrio de poder entre los actores que participan en el modelo del GPPD, y de forma particular las configuraciones del poder no deliberante, que constituyen el terreno en los cuales se desenvuelven las estructuras de deliberación al interior del GPPD. Cuando surgen alternativas a la deliberación democrática, tales como la dominación estratégica o la salida total del proceso deliberativo, un balance frontal del poder desestimula tales alternativas y lleva a los actores a asumir la deliberación con mayor denuedo. Cada vez que unos individuos no puedan dominar a otros para asegurarse una posición de privilegio, su apertura a la deliberación es mayor. Es importante observar que estas condiciones no exigen situaciones de igualdad absoluta. Los participantes en los experimentos que nos ocupan se distinguen por ser muy diferentes en términos de los recursos con que cuentan, sus niveles de experiencia, educación, nivel social y respaldo numérico. Sin embargo, están también tan al mismo nivel como para que la cooperación deliberativa les parezca atractiva.²⁷

Son al menos tres los senderos que conducen a un equilibrio en el poder que facilita la deliberación. El primero proviene de los esfuerzos conscientes de diseño institucional. Cuando los administradores o legisladores dotaron a los padres de familia de las facultades para despedir a los directores de las escuelas, o les dieron a los consejos populares la autoridad para evaluar los presupuestos de las aldeas, llevaron a los ciudadanos al mismo nivel de importancia en que se encontraban los expertos. En algunas ocasiones los accidentes históricos cumplen esta función de propiciar la igualdad, si bien no pretendían en absoluto desencadenar procesos de deliberación o participación. Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley sobre Especies en Vía de Extinción, cuya amenaza a hacer más onerosa la propiedad privada a expensas de sus propietarios indujo a estos a que cooperaran con los ecologistas. Finalmente, grupos como las organizaciones comunitarias, los sindicatos y organismos de defensa de intereses colectivos con frecuencia contrarrestan las tendencias de los altos funcionarios y los grupos de ciudadanos a apropiarse de los procesos de deliberación para proteger sus propios intereses particulares.

A modo de recapitulación, nuestros experimentos comparten tres principios políticos, tres características en sus diseños y una condición de fondo que es primordial:

- * Cada experimento apunta a áreas específicas de interés público.
- * Esta deliberación descansa en la participación con poder de decisión de ciudadanos comunes y corrientes y de los funcionarios que tienen contacto directo con ellos.
- * Cada experimento pretende resolver esos problemas a través de procesos de deliberación razonados.

En lo concerniente a sus propiedades institucionales,

- * Estos experimentos delegan los poderes de decisión e implementación en las unidades locales de acción.
- * Las unidades locales de acción no son autónomas sino de carácter mixto, se enlazan unas a otras y están conectadas a los niveles superiores del Estado para asignar recursos, solucionar problemas comunes y los que se presentan en el interrelacionamiento, y diseminar las innovaciones y las técnicas que van surgiendo en el proceso.
- * Los experimentos colonizan y transforman las instituciones del Estado. Las burocracias administrativas que se hacen cargo de resolver los problemas que les competen se convierten en grupos de deliberación. El poder de estos grupos para implementar los descubrimientos de sus deliberaciones proviene de la autorización de los organismos del Estado.

Finalmente, en lo tocante a las condiciones que caracterizan un contexto favorable,

- * Se produce una igualdad en el poder entre los participantes que favorecen las decisiones por deliberación.

3. Objetivos Institucionales: Consecuencias para la Efectividad, la Equidad y la Participación

Los rasgos de los procedimientos de las instituciones que están diseñadas de acuerdo con los principios ya reseñados son atractivos en sí mismos. Con frecuencia tendemos a creer que la deliberación y la participación son valores importantes. Sin embargo, analistas, activistas y observadores casuales valoran estos experimentos no sólo por la calidad de sus procesos sino también en virtud de sus consecuencias. En esta sección describiremos cómo

las instituciones que siguen los principios ya considerados pueden evidenciar tres cualidades de importancia capital para la acción del Estado: efectividad, equidad y un carácter ampliamente participativo. La constatación empírica, ante todo, permitirá dilucidar si las instituciones diseñadas de acuerdo con los principios del GPPD se ajustan a esos valores o, por el contrario, le dan paso a una serie de consecuencias negativas que no estaban previstas inicialmente.

3.1. Solución efectiva de problemas

Quizá lo más importante es que los objetivos institucionales de estos experimentos democráticos deliberativos logren objetivos públicos –tales como un sistema escolar efectivo, la seguridad ciudadana, la protección de especies en extinción, las asignaciones presupuestales acordes con las realidades de los municipios– con una efectividad mayor que la que podrían tener iniciativas de otro tipo. Si las instituciones democráticas deliberativas no pueden garantizar tales resultados, no pueden tampoco pretender constituirse en reformas viables. Pero si su desempeño conduce a los resultados deseados, este hábito de democracia radical va a contar con el potencial para capturar una aceptación popular amplia e incluso de las élites. ¿Por qué habríamos de esperar que estas instituciones fundamentadas en la deliberación democrática produzcan resultados efectivos?

En primer lugar, estos experimentos convocan a los individuos y potencia las capacidades de quienes se han mantenido cerca a las dinámicas sociales y que, por lo tanto, conocen las situaciones relevantes de cerca. Segundo, en muchos de los casos, estos individuos, ya sea porque son ciudadanos o funcionarios que operan a un nivel básico, son los que saben cómo introducir mejoras a las situaciones problemáticas. Tercero, el proceso de deliberación que regula la toma de decisiones de esos grupos garantiza el potencial para generar soluciones mejores que las que se obtendrían en pro-

cedimientos más jerárquicos o menos reflexivos de suma de intereses individuales, como es el caso del voto. Mediante la deliberación todos los participantes tienen la oportunidad de ofrecer información útil y considerar más profundamente soluciones alternativas. Además de todo esto, la participación y la deliberación pueden incrementar el sentido de compromiso en los participantes para llevar a la práctica las decisiones, que son más legítimas que las que se obtendrían mediante la imposición externa. Cuarto, estos experimentos acortan el circuito de retroalimentación –esto es, la distancia y el tiempo entre las decisiones, la acción, el efecto, la observación y la reconsideración– en la acción pública, y así crea un estilo ágil de acciones colectivas que puede identificar las estrategias no efectivas o erróneas y responder a ellas. Finalmente, cada uno de estos experimentos engendra cientos de grupos relacionados, cada uno de los cuales entra a operar con una considerable dosis de autonomía pero sin sufrir de un aislamiento total. Esta proliferación de puntos con poder de decisión permite que se intente simultáneamente una multitud de estrategias, técnicas y prioridades, lo que lleva a descubrir y difundir con mayor rapidez las que se muestren más efectivas. La capacidad de aprendizaje del sistema como un todo puede, entonces, robustecerse gracias a la combinación de la deliberación descentralizada con poder de decisión, de una parte, y la coordinación y retroalimentación centralizadas, de la otra.

3.2. Equidad

Además de lograr que la acción pública sea más efectiva, hay tres características que refuerzan en estos experimentos su capacidad para generar resultados de justicia y equidad. Primero, estos experimentos plantean metas que pueden lograrse si llevan la acción pública a quienes generalmente no gozan de tal bien. Puesto que la mayoría de los experimentos se ocuparon en resolver pro-

blemas de sectores no privilegiados –habitantes de los *ghettos* de Chicago y Milwaukee, vecindarios pobres en Porto Alegre, campesinos descastados de la India y obreros de la industria de Wisconsin amenazados por el desplazamiento tecnológico– su mera efectividad contribuye de manera importante a la justicia social.

Una segunda fuente de equidad y justicia surge de la inclusión de individuos en desventaja social y económica –vecinos y obreros– quienes con frecuencia son excluidos en la toma de decisiones para la vida pública. Una justificación clásica para el gobierno democrático, que lleva a preferirlo a métodos paternalistas o excluyentes, es que una decisión tiene mayores posibilidades de tratar con justicia a los afectados cuando estos participan en ella. Estos experimentos llevaron esa noción hasta sus últimas consecuencias mediante el diseño de procedimientos en los que aquellos afectados por las decisiones ejercieron una influencia inmediata, y al mismo tiempo evitaron la parálisis y los resultados disparatados que a veces surgen de esfuerzos similares.

Los procesos de deliberación de estos experimentos ofrecen una tercera forma de promover la equidad y la justicia. A diferencia de las negociaciones estratégicas (en las que los resultados están determinados por el poder con el que cada parte llega a la mesa), del mando jerárquico (con resultados que dependen del juicio de aquellos en las altas esferas) y del voto agregado (cuyos resultados dependen de la cantidad de simpatizantes que puedan ser movilizados), estos experimentos establecen grupos que toman decisiones siguiendo las reglas de la deliberación. Las partes hacen propuestas que luego justifican con razones que otros en el grupo pueden respaldar. Una norma de procedimiento en estos grupos es que las propuestas que se generan y adoptan deben suscitar un amplio apoyo consensual, aunque el consenso en su acepción estricta no es nunca un requisito. Luego de un proceso de reflexión los grupos optan por las medidas que logran la atención mayor. Lo ideal sería

que tales procedimientos se rigiesen por la razón, antes que por el dinero, el poder, los números o los privilegios socioeconómicos. Dado que la idea de justicia subyace a la práctica de una discusión razonada, la toma de decisiones realmente deliberativa debe tender a resultados más equitativos que aquellos regimentados por el poder, el privilegio socioeconómico, el dinero o los números. Desde luego, hay cierta distancia entre esos ideales altruistas y la práctica real de estos experimentos.

3.3. *Participación amplia y significativa*

Además de lograr resultados efectivos y justos, estos experimentos también buscan promover la participación continua y significativa de ciudadanos del común, que es uno de los más apreciados valores democráticos. La participación popular como un recurso productivo central forma parte de los fundamentos del GPPD. Esa participación facilita la información local acerca de los méritos potenciales de políticas alternativas, suministra datos sobre el funcionamiento de las políticas existentes que a su vez alimentan el aprendizaje colectivo, y les aporta dosis necesarias de energía adicional a las estrategias de ejecución. Los experimentos invitan a mantener niveles altos de participación de los no expertos en dos dimensiones. La primera de ellas nos permite ver que estas experiencias crean canales adicionales de expresión sobre asuntos que interesan genuinamente a los participantes potenciales, tales como la calidad de sus escuelas, de los espacios que habitan y de la disponibilidad de recursos públicos para financiar servicios públicos. Además, estos experimentos incrementan la participación cuando generan espacios que son alternativos a los canales convencionales de vocería política, como son el voto, el trabajo conjunto de grupos de presión y el contacto con los funcionarios oficiales. Hay un hecho más que induce a la participación: la posibilidad real de ejercer el poder estatal.²⁸ Respecto de otras formas de participación política, la relación entre, supongamos, el voto de un individuo o

una carta a algún congresista es bastante tenue, en el mejor de los casos. En estos experimentos, sin embargo, los participantes ejercen su influencia en las estrategias del Estado. Este aporte genera respuestas palpables. A menudo, las prioridades y propuestas de los no expertos son recibidos inmediatamente, o en forma modificada. Incluso cuando el proceso de deliberación rechace la propuesta que uno presente, al menos uno puede conocer las razones por las que no fue aceptada.

La calidad de la participación —medida por el grado de información que ostentan las opiniones y propuestas de los participantes y la calidad de sus interacciones con los demás— puede ser mayor bajo las condiciones deliberativas de estos experimentos que la que podría lograrse en los contextos convencionales de política formal tales como el voto, la competencia entre los grupos de interés o los movimientos sociales. Siguiendo el comentario de John Stuart Mill —quien dice que el éxito de una propuesta democrática puede medirse de dos maneras: por la calidad de sus decisiones y por la calidad de los ciudadanos que produce²⁹— creemos que el carácter de la participación, aparte de su nivel (evaluado en términos de participación electoral, por ejemplo) es una aspiración independiente de la política democrática. Los críticos modernos, tanto de la izquierda como de la derecha, parecen coincidir en su desdén hacia las capacidades políticas de las masas. La izquierda argumenta diciendo que el surgimiento de la “industria de la cultura” conduce al declive de las “esferas públicas” autónomas de la sociedad civil en las que podría formarse una opinión pública competente. La derecha sostiene el mismo diagnóstico pero recomienda que la élite democrática y la administración tecnoburocrática sean la solución, sin necesidad de sanar el cuerpo político. La preocupación por recuperar la sabiduría pública que atesoran los individuos es ahora más urgente que en los días de J. S. Mill, máxime si se considera el trasfondo que ofrecen esos diagnósticos alarmantes.

Las capacidades de los individuos para deliberar y arribar a decisiones públicas se atrofian si no se usan. La participación en estos experimentos ejercita esas capacidades más intensamente que lo que los canales de la democracia convencional pueden permitir. Por ejemplo, en elecciones nacionales o locales las cantidades impresionantes de información que se les vende desde diferentes ángulos tientan incluso a ciudadanos educados a bajar la guardia por confusión y frustración, o a centrar su atención en aquellas dimensiones de manejo fácil como el carácter y la personalidad del candidato, o la identidad con el partido. Por el contrario, estos experimentos reducen las barreras que se erigen en nombre de la sofisticación técnica y que impiden la participación ciudadana y así estimulan a los participantes a desarrollar y desplegar sus capacidades políticas pragmáticas. Primero que todo, los experimentos en GPPD abren la puerta para que participantes casuales y no profesionales dominen áreas específicas del conocimiento que son necesarias para tomar decisiones, mediante la reducción —gracias a la descentralización— del ámbito de decisión a áreas geográficas y temáticas más precisas. Algunos de nuestros experimentos manejan un enfoque de decisiones doble —por ejemplo, la seguridad en un vecindario— y de esta manera los participantes pueden llegar a dominar los materiales necesarios para tomar decisiones de alta calidad. Otros casos —por ejemplo los organismos de planeación deliberativa en Kerala y el presupuesto participativo de Porto Alegre— funcionan con un enfoque más amplio, pero conservan, sin embargo, los ejes pragmáticos que permiten que los ciudadanos comunes y corrientes se involucren en los procesos de toma de decisiones. Además, los ciudadanos cuentan con incentivos para desarrollar sus capacidades y dominar la información necesaria para tomar decisiones adecuadas porque ellos deben soportar las consecuencias de las malas decisiones. Estos experimentos instituyen la “democracia directa” en el sentido que las decisiones de los grupos son, con frecuencia, directamente implementadas por

las entidades estatales competentes. Vale la pena recordar, una vez más, que todo esto contrasta con la mayoría de los canales de vocería política tales como el voto o la redacción de cartas, en donde las consecuencias de las decisiones no son estadísticamente relevantes.

Más allá del ámbito y el efecto de la participación, estos experimentos estimulan igualmente el desarrollo de una sabiduría política en los ciudadanos comunes y corrientes porque desarrolla la capacidad de estos a través de experiencias palpables de la rutina diaria, y no a través de los datos mediatizados por la prensa, la televisión o “el aprendizaje en libros”. Con Dewey y los teóricos contemporáneos de la educación y la cognición, podemos esperar que muchos, quizá la mayoría, desarrollen habilidades y competencias más fácilmente si esas habilidades están integradas al conocimiento práctico. Dado que estos experimentos se basan en el conocimiento práctico —por ejemplo, de la manera como se maneja una escuela— y proveen oportunidades recurrentes para su aplicación y corrección, los individuos desarrollan capacidades políticas en íntima relación con otras esferas de sus vidas profesionales y privadas. Muchos participantes pueden encontrar que es más fácil (para no decir que más útil) adquirir esta clase de sabiduría y capacidad políticas “contextuales” que los tipos aislados de conocimiento político requeridos por el voto, por ejemplo. Finalmente, cada experimento contribuye al desarrollo político del individuo al darle una capacitación especializada y paraprofesional. Los reformadores de avanzada en cada uno de nuestros experimentos aprendieron por la vía del desencanto que muchos de los no profesionales carecen de las capacidades para participar efectivamente en grupos con poder de decisión que tienen una función específica. Sin embargo, en lugar de recurrir a una profesionalización tecnocrática, crearon procedimientos para impartir las habilidades fundamentales necesarias para que los participantes que care-

cían de ellas pudieran contribuir al proceso. Así, por ejemplo, la reforma al gobierno del sistema escolar de Chicago exige que los padres de familia y la comunidad reciban capacitación acerca de procesos democráticos, financiación y elaboración de presupuestos escolares, planeación estratégica, contratación de directores de escuelas, y otras habilidades específicas. Estos experimentos no son solamente foros para practicar y perfeccionar habilidades para la democracia deliberativa, sino que se constituyen en escuelas de democracia para que los participantes desarrollen sus capacidades políticas y técnicas.

4. Una Agenda para Explorar el Gobierno Participativo con Poder de Decisión

Hasta ahora hemos bosquejado un modelo de democracia radical que apunta a la solución práctica de los problemas públicos mediante la acción deliberativa. Hemos, igualmente, descrito las ventajas prácticas y éticas de los ejemplos reales que encarnan esos principios. En los capítulos siguientes exploraremos en detalle varios casos del mundo real con el ánimo de indagar si esos principios abstractos los caracterizan a cabalidad, o si los experimentos realmente arrojan los beneficios que le estamos atribuyendo a la democracia deliberativa, o bien si hay un costo aún no revelado que se debe pagar para conseguir esas ventajas. Antes de pasar a esa discusión concreta quisiéramos concluir esta introducción trayendo a la discusión tres asuntos de importancia crítica que orientan estas investigaciones. El primero de ellos nos lleva a preguntarnos hasta qué punto estos experimentos se ajustan al modelo teórico que hemos elaborado para hablar del diseño institucional y de los resultados del GPPD. El segundo conduce a la pregunta sobre cuáles podrían ser las fallas más protuberantes de este modelo. Finalmente, hemos de preguntarnos acerca del ámbito de aplicación: ¿el modelo se limita a los pocos casos bastante peculiares a los

que nos estamos refiriendo, o existen principios y propuestas de diseño que se prestan para una aplicación más amplia?

4.1. *Las relaciones de los casos con el modelo*

Incluso si se llega a pensar que los principios normativos del modelo que proponemos ofrecen una guía atractiva para una innovación institucional factible, los experimentos específicos que hemos descrito pueden, en realidad, no conformarse a tales fundamentos. Son seis los criterios de ajuste que deben tenerse en cuenta:

- 1.) ¿Qué tan genuinamente *deliberativos* son los procesos concretos de toma de decisiones?
- 2.) ¿Qué tan efectivamente se traducen las decisiones en acciones?
- 3.) ¿Hasta qué punto están los organismos deliberativos en la capacidad de supervisar efectivamente la implementación de sus decisiones?
- 4.) ¿Hasta qué punto estas reformas incorporan medidas combinadas que coordinan las acciones de las unidades locales y dan a conocer entre ellas las innovaciones que se van descubriendo?
- 5.) ¿Hasta qué punto el proceso por deliberación se constituye en una “escuela para la democracia”?
- 6.) ¿Los resultados concretos de todo el proceso son preferibles a los obtenidos bajo las estructuras institucionales previamente conocidas?

4.1.1. Deliberación

Puesto que muchos de los beneficios de nuestro modelo descansan en la noción de deliberación, la primera pregunta indaga so-

bre el grado en el cual los procesos de toma de decisiones en estos experimentos son genuinamente deliberativos. Las decisiones en condiciones de equidad dependen de los acuerdos de las partes sobre lo que es justo, antes que de la presión de cada una de ellas para obtener su máximo beneficio individual. La efectividad se fundamenta en la apertura de los individuos a nuevas informaciones y propuestas, antes que en el ingenio del que puedan hacer gala para empujar propuestas previamente establecidas. El aprendizaje a niveles individual y grupal está enraizado en la capacidad que se pueda tener para cambiar las opiniones, e incluso las preferencias, que previamente se sostenían como válidas. Aunque las ciencias sociales rara vez echan mano de la deliberación como una característica descriptiva de las organizaciones, en la práctica pública y privada, donde con frecuencia se ventilan asuntos y se resuelven conflictos no mediante la imposición de una postura particular sino apelando a lo que parece ser más razonable y justo, la deliberación es central. ¿Esta generosa caracterización del comportamiento individual y grupal le hace justicia a los procesos de toma de decisiones en el mundo real? ¿O será que esas interacciones están caracterizadas por mecanismos de interés racional más coercitivos como el mando directo, la negociación estratégica, el intercambio de favores y la amenaza? En situaciones en donde existen grandes diferencias en torno a intereses y opiniones, especialmente las que provienen de fuentes ideológicas, la deliberación puede estancarse en un tira y afloje sin salida o degenerar en un conflicto donde vence el más poderoso. ¿Se limita, entonces, el enfoque del modelo a contextos de conflictos de baja intensidad o niveles mínimos de inequidad? ¿Los esfuerzos deliberativos en situaciones más conflictivas conducen a que una de las partes suavice sus demandas y coopte sus discursos para entenderse con posturas más fuertes y ajustarse a condiciones injustas? De ser así, la relación simbiótica entre deliberación y otorgamiento de poder de decisión a los participantes que suge-

rimos arriba puede convertirse en una relación antagónica, en la que el logro de un objetivo va en detrimento del logro del otro.

4.1.2. Acción

Las decisiones colectivas que surgen de un proceso deliberativo, equitativo y democrático podrían no llevarse a la práctica. Aquellos que toman las decisiones pueden carecer de la capacidad o la voluntad para implementarlas. Por ejemplo, los grupos de policía comunitaria de Chicago a menudo les solicitan a oficiales de la policía que lleven a cabo varias tareas. En tales casos, mecanismos débiles de señalamiento de responsabilidades en la publicidad de las decisiones y las deliberaciones pueden no ser suficientes para que el grupo se vea en la obligación de exigirle a sus miembros acciones concretas. En otros casos, la implementación puede depender de la obediencia de otros sobre los cuales el grupo tiene autoridad formal, como sucede con el personal que trabaja bajo un Consejo Escolar Local. Estas situaciones enfrentan los conocidos dilemas que ocurren entre mandantes y mandatarios. Incluso en otras instancias la acción puede descansar en los organismos cuyas relaciones con los grupos deliberativos primarios no son tan estructuradas. Tal es el caso, por ejemplo, del sistema de presupuesto participativo de Porto Alegre, en el que las deliberaciones de las asambleas regionales deben pasar a un organismo a nivel municipal cuyo presupuesto tiene que ser sometido al alcalde para su aprobación. Esas decisiones presupuestales tienen que pasar por el filtro del andamiaje municipal antes que, por ejemplo, pueda construirse una línea central del alcantarillado o pavimentarse una calle. Todo esto nos muestra cuán importante es determinar hasta qué punto las decisiones de un proceso deliberativo pueden traducirse efectivamente en una acción social real. Esta capacidad de traducir la deliberación en acción es a lo que se refiere el modelo que venimos pro-

poniendo cuando habla de gobierno participativo *con poder de decisión*.

4.1.3. Supervisión

La implementación no significa simplemente convertir una decisión inicial en acción. Se requiere, además, de mecanismos de supervisión constante y de asignación de responsabilidades. ¿Hasta qué punto estos grupos de deliberación son capaces de estar al tanto de la implementación de sus decisiones y pedirles cuentas a las partes competentes? La mayoría de los procesos democráticos están sobrecargados de una participación popular que se concentra en aclarar una cuestión política (v.gr., un referéndum) o seleccionar un candidato (lo que sucede en una elección) antes que en supervisar la puesta en práctica de una decisión o plataforma de deliberación. Los experimentos democráticos en el modelo de GPPD, por el contrario, apuntan a niveles de participación más constantes en el tiempo. La democracia en este sentido significa una participación que sobrepasa el punto de toma de decisiones, pasa por la implementación popular y llega a la supervisión de esa acción y a una evaluación sistemática y juiciosa de sus resultados. Se espera que la participación popular a lo largo de todo el ciclo de la acción pública incremente la responsabilidad del poder público frente a la ciudadanía y la capacidad del público para aprender de los éxitos y fracasos del pasado. Queda por verse, no obstante, si los participantes en esos experimentos pueden mantener su participación en el tiempo con la suficiente intensidad como para que se conviertan en supervisores efectivos de sus propias decisiones. Tal como sucede en los procesos democráticos convencionales, los momentos previos a la toma de decisiones generan sin duda más energía y entusiasmo que los períodos extensos de ejecución que vienen posteriormente.

4.1.4. Coordinación y poder centralizados

Si bien es claro que todas estas experiencias de reformas descentralizan el poder, los mecanismos de coordinación centralizada que aseguran la toma de responsabilidades y precipitan los procesos de aprendizaje son menos obvios de lo que nuestra teorización acerca del modelo GPPD parece indicar. A partir de la delegación pragmática de poderes, las unidades locales se encuentran con muchas dificultades para dar cuenta de una coordinación necesaria y para enfrentar problemas que superan sus confines y así aprovecharse de las conexiones que les permitirían compartir la información con otras unidades dentro del sistema. Los experimentos ya descritos construyen instituciones que ejecutan tales funciones en formas y grados diversos. Los estudios empíricos podrán sondear, más a modo exploratorio, las posibilidades que esas reformas tienen para articular eslabones combinados entre las unidades locales y discernir los mecanismos que mejor se ajustan para los fines de coordinación centralizada y poder e información compartidos.

4.1.5. Escuelas de democracia

Para que la democracia participativa florezca en los contextos del mundo real y concreto se necesita que a ella se vinculen individuos con poca experiencia y habilidades precarias de participación. Este quinto interrogante pregunta si estos experimentos funcionan en la realidad como escuelas de democracia al incrementar las capacidades y disposiciones para la deliberación en sus participantes. Mientras que para los criterios de muchas instituciones políticas las preferencias y capacidades de los individuos constituyen un dato fijo e inmutable, los experimentos democráticos dentro de los modelos de GPPD asumen esas dos dimensiones de participación como objetos de transformación. Los individuos pueden llegar a ser mejores deliberantes mediante la práctica constante de argu-

mentación, planeación y evaluación. Y podrán incrementar su disposición a la deliberación razonable y razonada, y a transformar sus preferencias estrechamente mezquinas al ver que la cooperación mediada por la deliberación produce los beneficios que no se dan en los métodos de animadversión. Estas dos hipótesis en torno al desarrollo de los individuos como ciudadanos en nuestros experimentos democráticos necesitan un examen más detallado del comportamiento real de los actores.

4.1.6. Resultados

Para muchos críticos y simpatizantes potenciales la cuestión más importante es la que atañe a los resultados. ¿Acaso estas instituciones deliberativas producen estrategias o resultados más deseables que los que provenían de las instituciones que buscan suplantarse? Una justificación central para reacomodar el poder público en las manos de estos grupos descentralizados y deliberativos es que ellos diseñan estrategias para la acción pública y llegan a soluciones que son superiores a las que fluyen de, por ejemplo, las burocracias de mando y control, gracias al conocimiento superior que se da en los contextos locales, a mayores capacidades de aprendizaje y mejores mecanismos de toma de responsabilidades. Un tópico de importancia crucial para la investigación será, entonces, discernir si estos experimentos se las han arreglado en la práctica para generar soluciones innovadoras.

4.2. Críticas al modelo

Aparte de considerar las preguntas que buscan determinar si los principios de nuestros modelos de democracia deliberativa describen a cabalidad los experimentos que ocupan nuestra atención, hay un segundo bloque de cuestiones que se concentran en tener en cuenta las críticas suscitadas por las propuestas de un

gobierno deliberativo y asociativo. El material empírico permite iluminar las siguientes seis preocupaciones alrededor de GPPD:

- 1.) El carácter democrático de los procesos y sus resultados pueden ser propensos a serios problemas de poder y dominación por parte de facciones o élites poderosas *al interior* del escenario deliberativo.
- 2.) *Los actores externos y los contextos institucionales* pueden imponer limitaciones severas al alcance de las decisiones y acciones deliberativas. En particular, los participantes más poderosos pueden desencadenar estrategias de selección de foros de deliberación que les permita utilizar las instituciones deliberativas solamente cuando les convenga.
- 3.) Estas instituciones políticas diseñadas para propósitos especiales pueden ser presa de quienes buscan escindir los movimientos deliberativos y ser domesticadas por participantes interesados que estén bien informados.
- 4.) Los elementos de delegación de poder que caracterizan al modelo de GPPD pueden *balcanizar* la comunidad política y los procesos políticos de toma de decisiones.
- 5.) La participación con poder de decisión puede exigir niveles de participación popular demasiado altos, especialmente en el presente clima de apatía cívica y política.
- 6.) Finalmente, estos experimentos pueden disfrutar un éxito inicial que se le dificultará mantener a largo plazo.

4.2.1. De la deliberación a la dominación

Quizá la debilidad potencial más seria de estos experimentos es que no le prestan la suficiente atención al hecho de que los

participantes se interrelacionan usualmente desde posiciones desiguales de poder. Esta falta de equidad pueden deberse a diferencias materiales y a las diferentes clases sociales de las que provienen los participantes, o a los abismos de información y conocimiento que separan a los expertos de quienes no lo son, o a las habilidades personales para la deliberación y la persuasión que están asociadas a las ventajas educativas y ocupacionales de algunos.

Cuando la deliberación pretende generar soluciones en las que virtualmente todos los participantes se pueden beneficiar gracias a la cooperación —en términos técnicos, estas soluciones son puntos que se acercan a la frontera de Pareto*—, tales diferenciales de poder pueden no conducir a decisiones injustas. Sin embargo, los proyectos que con toda seriedad buscan acrecentar la justicia social y la equidad no pueden limitarse sólo a encontrar esas situaciones en las que todos ganan. Por lo tanto, creemos que nuestro modelo no sería interesante si no se aplicara a las áreas conflictivas de acción pública, o si su aplicación en esas áreas debilitara sistemáticamente a los participantes más débiles. Podría sonar muy optimista, pero creemos que la deliberación exige que tanto el fuerte como el débil se sujeten a sus normas. El fuerte y el débil tienen que abstenerse de defender sus intereses de manera oportunista aun cuando tengan el poder para hacerlo.³⁰ Entonces, un conjunto de preguntas a las que se les debe prestar atención busca saber si el terreno de la deliberación faculta al poderoso para dominar al débil. Vale la pena considerar cuatro mecanismos que tienen la capacidad de transformar la deliberación equitativa en dominación.

En primer lugar, un hecho lamentable que se presenta en todas las democracias contemporáneas es que los ciudadanos que son privilegiados en términos de salud, educación, ingreso o pertenencia a grupos étnicos o raciales dominantes son los que tienen mayo-

res posibilidades de participar en la vida pública y en forma más efectiva, que los que están en desventaja. Los experimentos que estamos considerando en este libro exigen formas intensivas de participación política que podrían acentuar esa participación que depende de las ventajas de nivel socioeconómico o riqueza. Si los que participan van a ser los más pudientes, entonces la acción pública resultante va a ser necesariamente injusta. Como sucede en los casos de otros canales de vocería para lo público, la cuestión de “quién participa” sigue siendo vital para la democracia deliberativa.

En segundo lugar, incluso si tanto el débil como el fuerte están bien representados, el fuerte puede aprovechar las herramientas a su disposición —recursos materiales, asimetrías informativas, capacidades retóricas— para apuntalar decisiones colectivas que, de forma irracional, favorecen sus propios intereses. Mientras que muchos otros modelos de toma pública de decisiones tales como las políticas de grupos de interés y los mecanismo electorales anticipan que tales comportamientos se constituyan en la norma, la participación con poder de decisión es más exigente, normativamente hablando, y quizá por ello genera más sospecha en el terreno práctico.

En tercer lugar, más allá de una representación injusta y del uso indebido de la fuerza, los participantes pudientes pueden aspirar —de forma inapropiada e irracional— a excluir del ámbito de la acción por deliberación aquellos asuntos que podrían amenazar sus intereses. Los poderosos podrían proteger las ventajas que les aporta el *status quo* sin apelar a maniobras descaradamente no deliberativas, simplemente mediante la reducción de la discusión a tópicos tangenciales que aseguren una ganancia mutua o que sencillamente sean intrascendentes. De todas maneras, estrechar la agenda de esa manera viola frontalmente las normas de la deliberación abierta y, si se trata de un fenómeno común a todos los casos, delata una falla en el modelo.³¹

Finalmente, y al fin de cuentas el factor más serio de los cuatro aquí considerados, la democracia deliberativa puede desarmar las asociaciones secundarias al obligarlas a “comportarse responsablemente” para de esa manera desestimular el radicalismo y la militancia.³² En últimas, la deliberación exige racionalidad, y por lo tanto el compromiso con los procesos por deliberación pueden pensarse como si se tratasen de instancias que se abstienen de echar mano de métodos vigorosos de desafío al poder. Esto significa que las prácticas internas de las asociaciones marginarán los cuestionamientos a los privilegios, y que para mantener su credibilidad frente a “los poderes realmente en ejercicio” las asociaciones habrían de esforzarse por abstenerse de participar en tales desafíos en el campo político. Si las asociaciones populares que participan en los experimentos que aquí consideramos fracasan en su propuesta de aplicar esos parámetros políticos —esto es, si los aparatos de deliberación se convierten en escenarios de desafíos genuinos a las pretensiones de poder y privilegios de las clases y élites dominantes— entonces esta crítica anticipa que los organismos de deliberación tienen sus días contados.

4.2.2. Selección de foros y poder externo

Incluso si prevalecen las normas deliberativas y los más diversos participantes colaboran para desarrollar e implementar acciones colectivas justas, los poderosos (o los débiles) podrían recurrir a medidas *por fuera* de las nuevas instituciones democráticas para defender y hacer valer sus intereses particulares. Las instituciones del modelo de GPPD funcionan dentro de una red compleja de sistemas más convencionales que incluyen grupos de interés y políticos que compiten entre sí en entidades administrativas, cuerpos legislativos y tribunales. Cuando los participantes no pueden obtener lo que quieren en los contextos de deliberación —posiblemente porque lo que buscan no es razonable— ellos pueden pro-

mover sus intereses en foros más convenientes. En el contexto de la educación pública, por ejemplo, un padre de familia que no logra servicios especiales para su hijo en el consejo escolar local podría probar suerte en el sistema escolar central para contravenir las deliberaciones locales. En Porto Alegre, algunas empresas de construcción que se dedican al negocio de los bienes raíces esquivaron el sistema de presupuesto participativo y acudieron a las entidades estatales de planeación urbana que eran más afines a sus propósitos cuando advirtieron la oposición ciudadana que se avecinaba. Esta selección de foros alternos al deliberativo que busca contrarrestar o pasar por alto las decisiones colectivas que no son favorables a los intereses particulares viola flagrantemente las normas de la deliberación que están en la base de los experimentos que hemos discutido y, en caso de volverse una costumbre común, puede terminar contaminando la confianza mutua que se necesita para que haya una discusión abierta y una acción colectiva de cooperación mutua entre las partes que conforman el proceso.

Además de la posibilidad de deserción, las partes que se conforman por fuera de los organismos deliberativos podrían no reconocer esa autoridad y oponerse a sus decisiones. Hasta podríamos esperar que, dados los recelos entendibles, los funcionarios que gozaban de una posición privilegiada en las preexistentes estructuras de poder —políticos elegidos por voto universal, burócratas veteranos, voceros de los grupos de interés— usen su autoridad y recursos para desconocer las decisiones deliberativas que no les sean favorables. En situaciones extremas podrían, incluso, frenar esos experimentos o reducirlos a un proyecto exploratorio. Así, por ejemplo, algunos grupos de ecologistas consideraron, en algunas ocasiones, que los esfuerzos mancomunados para administrar el ecosistema terminaban cediendo demasiado terreno a los intereses de urbanizadores y agroindustriales, razón por la cual combatieron esas decisiones deliberativas locales a través de métodos y litigios jurídicos.³³ Las reformas escolares de Chicago le

dieron tanto poder a los consejos de gobierno local que éstos incluso podían contratar y despedir a los directores de las escuelas, y por lo tanto estos últimos perdieron los privilegios que tradicionalmente les concedía su veteranía. La asociación de directores de escuelas respondió con el argumento de que la estructura que le daba operatividad a las reformas violaba el mandato constitucional que garantiza que un ciudadano adulto tenga derecho a un voto. Pero de otra parte, el poder externo juega un papel importante en el desarrollo de estos modelos de gobierno local participativo con poder de decisión. Las reformas de gobierno local aldeano en la India y el presupuesto participativo de Porto Alegre cuentan con el respaldo de partidos políticos dominados por la izquierda. Los voceros de los partidos en estos casos reclaman el crédito de los éxitos que allí se han cosechado y, por lo tanto, han apelado a esos resultados para solidificar sus fortunas políticas posteriores. Los políticos y burócratas convencionales se convierten, entonces, en los siervos de la transformación democrática deliberativa, pues son ellos los que movilizan a las élites y la población en general y de esa manera respaldan la expansión y reproducción de tales experiencias. Sin esos fundamentos políticos es fácil imaginar que estos sistemas de acciones deliberativas populares fácilmente fracasarían ante las élites sociales y políticas, que con frecuencia buscan contrarrestar sus efectos de transformaciones profundas.

4.2.3. Satisfacción de intereses particulares vs. bienes públicos

Nuestra hipótesis sostiene que estos experimentos producen bienes públicos que benefician incluso a los que deliberadamente optan por no participar. Una tarea concienzuda de diseño presupuestal en Porto Alegre beneficia a todos los habitantes de la ciudad, y no sólo a los que hacen sus contribuciones en las instituciones formales del presupuesto participativo. No obstante,

los participantes que buscan introducir cismas al interior del experimento tienen el potencial de detener ese flujo de beneficios si llegan a capturar los aparatos de deliberación con el fin de satisfacer intereses privados o planes que benefician sólo a determinadas facciones. En consecuencia, la vieja escuela política clientelista podría reabsorber el sistema de presupuesto participativo de tal manera que los caciques electorales pudiesen continuar ejerciendo control sobre las dinámicas de discusión y orientando el presupuesto resultante. De igual manera, pequeñas facciones de vecinos o de padres de familia podrían apropiarse de los poderes públicos que crean las acciones policiales comunitarias y los consejos locales de gobierno escolar para su propio beneficio. Para lograrlo, sólo les bastaría con, por ejemplo, proteger un reducido número de calles o establecer programas escolares especiales que solamente beneficien a sus hijos.

Algunas de estas nuevas instituciones buscan terminar con los favoritismos mediante el establecimiento de medidas de transparencia centralizada y mecanismos que aclaren el señalamiento de responsabilidades. Los organismos descentralizados están interconectados y les rinden cuentas a instancias centralizadas con el fin de que los resultados de la acción deliberativa sean ampliamente conocidos y, con ello, estén sujetos a una fiscalización más clara. Todos los planes de conservación del hábitat, por ejemplo, deben pasar por las manos de las autoridades del Ministerio del Interior de Estados Unidos, y sus contenidos son puestos al conocimiento del público por la vía del banco central de datos al cual tiene acceso el público interesado. Igualmente, los planes descentralizados de las rondas policiales y de las escuelas en Chicago son escrutados por las instancias más altas, que los revisan y enriquecen. Algo similar ocurre con las prioridades presupuestales de Porto Alegre, y las decisiones en el sistema Panchayat, en la India. En la mayoría de estos casos, es simplemente imposible co-

nocer la capacidad que tienen los mecanismos de señalamiento de responsabilidades y transparencia para rastrear aquellos comportamientos que responden a agendas de interés particular. Por lo tanto, una pregunta crítica que debe ser considerada en el análisis de este tipo de experiencias participativas es hasta qué punto éstas son susceptibles de corromperse y servir como vehículos de intereses particulares, y qué mecanismos se pueden establecer para contrarrestar esta posibilidad.

4.2.4. La balcanización de la política

Un traspás más que pueden enfrentar estos experimentos es la profundización de una balcanización de una comunidad política que debería estar unificada. Los teóricos democráticos más prominentes, como Rousseau y Madison, llaman la atención frente al riesgo de la división del cuerpo político en facciones contenciosas por cuanto ellas pueden debilitar la política como un todo, y abrir de esa manera un espacio propicio a que los intereses partidistas se impongan sobre el bien común. En su forma extrema, esta división puede crear condiciones que le permite a una facción dominar a la totalidad del cuerpo político. Es posible que las instituciones políticas divididas y las facciones sociales puedan ser capaces de resolver por ellas mismas sus propios problemas, pero el sistema como un todo, por ellas controlado, no tendría la capacidad de enfrentar problemas de calibre mayor ni de formular agendas que cubran todo el paisaje político. Desde esta perspectiva crítica, los experimentos democráticos que nos ocupan podrían agravar los problemas de fraccionamiento puesto que ellos constituyen y fortalecen cientos de grupos, cada uno de los cuales se concentra en un asunto específico dentro de una geografía pletórica en fronteras. Los defensores del modelo podrían responder diciendo que esos canales de participación le agregan un componente público a dinámicas que de otra manera no pasarían

de estar totalmente dominadas por el ámbito de lo privado, o por preocupaciones de carácter privado. Por lo tanto, continuaría la argumentación, como resultado neto esas instituciones democráticas participativas terminarán ampliando los horizontes de los ciudadanos, en lugar de estrecharlos. Sin embargo, todos estos alegatos no se salen del terreno hipotético ante la ausencia de testimonios de individuos concretos y de estudios sobre la relación de estos experimentos con las instituciones políticas que supuestamente apadrinan una comunidad política mayor.

4.2.5. Apatía

Las cuatro patologías ya consideradas provienen de participaciones políticas que, aunque energéticas y decididas, no están adecuadamente canalizadas. Una quinta nota crítica empieza por recordar la observación común según la cual las masas son ignorantes y no tienen entusiasmo político. Desde este ángulo, la participación con poder de decisión les exige a los ciudadanos comunes y corrientes una profundidad de compromiso y un nivel de participación tales que ellos no pueden aportar, y unos conocimientos, paciencia y sabiduría que sencillamente no poseen o deben adquirir en plazos exageradamente cortos. Es posible que, en términos generales, los ciudadanos en las sociedades capitalistas contemporáneas estén muy absorbidos en sus vidas privadas como para dedicar el tiempo, la energía y el compromiso que estos experimentos de deliberación democrática exigen. Es posible decir, de otra parte, que la apatía puede ser el resultado del diseño institucional y no tanto un asunto de preferencia individual. Estos canales deliberativos les piden a los ciudadanos generar aquellos bienes públicos que todos comparten, y por ello muchos se pueden sentir tentados a flotar libremente en los esfuerzos de los demás. Los casos que presentamos aquí dan algunas pruebas que permiten considerar la cuestión de la apatía ciudadana en la justas proporciones de la extensión y el carácter de la participación.

4.2.6. Estabilidad y sostenibilidad

Una preocupación más tiene que ver con la estabilidad de estos experimentos en el tiempo. La deliberación democrática puede surgir de un estallido de entusiasmo y buena voluntad populares para sucumbir poco después frente a las fuerzas que impiden que esos inicios prometedores echen raíces y crezcan en formas sostenibles de participación democrática. Por ejemplo, es posible que las exigencias prácticas de estas instituciones lleven a los participantes a abandonar una empresa que, como la toma de decisiones por deliberación democrática, consume tanto tiempo, y terminar por favorecer otras metodologías oligárquicas o tecnocráticas. Incluso si se admite que la participación con poder de decisión genera innovaciones que no se conseguirían por las vías de la organización jerárquica, las ganancias finales pueden reducirse con el paso del tiempo. Después de que los participantes hayan tomado las frutas que cuelgan de las ramas más bajas, esas formas institucionales pueden terminar por osificarse de forma semejante a las burocracias que pretendieron reemplazar. De otro lado, es posible que los ciudadanos comunes descubran que la participación es en la realidad más onerosa y menos gratificante de lo que pudieron haberse imaginado, y que abandonen la empresa democrática por cansancio y desilusión. Aunque la mayoría de las reformas aquí consideradas son jóvenes, algunas de ellas ya cuentan con un cierto trasegar histórico como para preguntarles si sus éxitos iniciales están ya derivando en tendencias antideliberativas.

4.3. ¿Se puede generalizar el GPPD?

Un pregunta final y de importancia crucial en torno a este modelo de transformación democrática apunta a sus posibilidades en otros contextos. ¿Sus principios democráticos y rasgos institucionales son aplicables en términos generales? ¿O no

será más bien que estos experimentos se limitan a algunos contextos tales como los ya mencionados? Puesto que las respuestas a estas preguntas exigen una indagación empírica mayor a la que poseemos, sólo podemos ofrecer algunas observaciones especulativas.

La diversidad de los casos considerados —a lo largo de áreas de competencia política, niveles de desarrollo económico y culturas políticas— sugiere que los modelos de GPPD podrían contribuir a la solución de una amplia gama de situaciones problemáticas. En términos más generales, esos contextos son aquellos en los cuales los sistemas actuales —organizados según la autoridad del experto, o acorde con la interacción mercantil, o bien siguiendo un arreglo más informal— se agotan y en los que la participación popular podría mejorar las cosas al traer al escenario un sistema de señalamiento de responsabilidades, un nuevo juego de capacidades, o un mayor caudal de información que enriquezca la dinámica deliberativa. Se argumenta que la gama de situaciones consideradas es bastante amplia, y las investigaciones recientes documentan el surgimiento y la operación de reformas similares en áreas tales como el tratamiento a la adicción a las drogas³⁴ y la regulación del medio ambiente.³⁵

Sin embargo, los modelos de GPPD pueden no ser de provecho en algunos contextos institucionales. No estamos frente a una estrategia de reforma universal. En muchas áreas de la vida pública, los sistemas convencionales de vigilancia, delegación y representación política funcionan bien, o pueden mejorarse un poco como para que alcancen un grado óptimo. Para tomar sólo un ejemplo digamos que introducir una dosis mayor de poder y participación por parte de los padres de familia en los sistemas escolares de clases sociales medias y altas puede conducir a conflictos y a malversación de energías que, a la postre, no convienen a los padres de familia, a los estudiantes y los profesores. El GPPD pue-

de no ser apropiado allí donde las instituciones existentes no funcionan satisfactoriamente pero en las que la participación directa no tiene mucho que aportar. A veces, las políticas públicas deben estar centralizadas, y por ello no admiten una participación amplia. En otras ocasiones, hay áreas de la función pública tan complejas que la participación constructiva del no técnico no es posible. Pero, quizá, la evidencia mayor a favor de la necesidad y factibilidad del GPPD la aportan quienes se oponen con mayor vehemencia a las medidas de participación democrática. Después de todo, muchas de las áreas de la vida pública que ya están bajo el control de las reformas del GPPD intimidaban, hasta hace muy poco, a los ciudadanos ordinarios: la formulación de los presupuestos municipales, la administración de las escuelas, la conservación del medio ambiente, y el desafío del desarrollo económico.

5. *Preludio*

“Democracia” es uno de los símbolos políticos más poderosos en el mundo de hoy. Estados Unidos justifica su política exterior y sus intervenciones militares apelando a la idea de restaurar o proteger la democracia. Las masas en las calles de Suráfrica y Polonia precipitaron la transformaciones históricas de sus regímenes en nombre de la democracia. Sin embargo, justo ahora en este momento histórico en el que una proporción sin precedentes de los gobiernos del mundo se está volviendo democrática, al menos nominalmente, la confianza pública en las instituciones democráticas para resolver los problemas y representar las aspiraciones de ciudadanos comunes y corrientes declina en aquellos países que muestran las experiencias democráticas más prolongadas.

Creemos que esta reducción de la confianza en el Estado afirmativo democrático no significa que el potencial democrático se

haya extinguido, sino que estamos ante el triunfo político del antiestatismo neoliberal. Si bien se necesita una movilización política para revitalizar a gran escala las instituciones democráticas, este desafío también exige nuevas visiones sobre cómo las instituciones democráticas pueden alcanzar las metas urgentes de política social.

En lo que sigue del libro examinaremos en detalle el caudal de información empírica que poseemos sobre algunos experimentos que encarnan tales visiones. Cada sección consta de un capítulo extenso escrito por un académico que ha seguido de cerca el experimento en cuestión, el cual pone al descubierto los detalles institucionales del proyecto y aborda las preguntas críticas que ya formulamos. La parte final del libro contiene una serie de comentarios críticos y comparativos, algunos de los cuales fueron escritos por personas que tienen una gran familiaridad con el experimento, mientras que otros fueron escritos por autores para quienes la teoría política es su interés fundamental. Esperamos que el marco conceptual del modelo del GPPD y las investigaciones que vienen a continuación contribuyan a elaborar estas perspectivas y a fortalecer un proyecto de regeneración democrática participativa.

* Queremos agradecer a los participantes en la conferencia *Utopías Reales V: Experimentos en Democracia Deliberativa con Poder de Decisión*, que se llevó a cabo en Madison, Wisconsin (EU) en enero de 2000, por los valiosos comentarios a una versión previa de este capítulo. Igualmente agradecemos a muchos amigos y colaboradores en este proyecto permanente que apunta a descubrir alternativas de gobierno más democráticas. Entre ellos mencionamos a Joshua Cohen, Bradley Karkkainen, Jane Mansbridge, Dara O'Rourke y Charles Sabel.

** Profesor Asistente de Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard (archon_fung@harvard.edu).

*** Profesor de Sociología de la Universidad de Wisconsin-Madison (wright@ssc.wisc.edu).

¹ Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Nueva York: Reinhart & Co., 1944. La frase aparece originalmente en William Blake, *Jerusalem: The Emanation of the Giant Albion* (1804).

² Los cuatro casos fueron expuestos en una conferencia del *Proyecto Utopías Reales*, en la Universidad de Wisconsin, [Madison, EU], en Enero de 2000.

³ La Ley de Reforma Escolar de Chicago, P.A. 85-1418, sólo afecta las escuelas de la ciudad de Chicago, la cual conforma su propio distrito administrativo.

⁴ Charles Sabel, Archon Fung, y Brad Karkkainen, *Beyond Backyard Environmentalism*, introducción por Hunter Lovins y Amory Lovins, Boston: Beacon Press, 2000.

⁵ En 1999, casi 1,200 figuraban en la lista federal como especies en vía de extinción, pero sólo a 120 se les había asignado un "área crítica" de hábitat que se necesitaba para implementar la protección estricta. Ver Tomas F. Darin, "Designating Critical Habitat Under the Endangered Species Act: Habitat Protection Versus Agency Discretion," en *The Harvard Environmental Law Review*, Vol. 24, No. 1 (2000), 209-235.

⁶ *Federal Register*, Vol. 64, No. 45, (Marzo 9, 1999), 11485-11490.

⁷ Peter Kareiva, et. al., *Using Science in Habitat Conservation Plans*, Universidad de California, Santa Bárbara: National Center for Ecological Analysis and Synthesis, 1998.

⁸ *Federal Register*, Vol. 65, No. 106 (Junio 1, 2000), 35242-35257

⁹ Ver Boaventura de Sousa Santos, "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy," en *Politics and Society* 26, No. 4 (Diciembre, 1988), 461-510.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ La mayor parte del recuento que ofrecemos a continuación proviene de G. K. Leiten, *Development, Devolution, and Democracy: Village Discourse in West Bengal*, Nueva Delhi: Sage Publication, 1996.

¹² *Ibid.*, 50.

¹³ Maitreesh Ghatak y Maitreya Ghatak, "Grassroots Democracy: A Case Study of the Operation of the Panchayat System in West Bengal, India", Manuscrito, 2000.

¹⁴ El sistema Panchayat consta de tres capas superpuestas. En el nivel inferior se halla el Gram Panchayat, un organismo que usualmente cubre de 10 a 12 aldeas que albergan 10,000 habitantes. Las responsabilidades de los Gram Panchayats han cambiado con el tiempo, pero incluyen ahora la administración de la salud pública e infraestructura sanitaria, agua potable, mantenimiento de servicios públicos, educación primaria, desarrollo agrícola, canales de riego, reforma de tenencia de tierras, alivio de la pobreza, industrialización rural, electrificación y vivienda. En el segundo nivel se encuentra el Panchayat Samity, que gobierna una unidad de área usualmente conformada por diez Gram Panchayats. Por encima de éste se encuentra un cuerpo de gobierno distrital, el Zilla Parishad, el cual sofisticada y coordina los planes del nivel de los Panchayat Samitys.

* Plural castellanizado del término Panchayat, del cual no se ofrece una traducción directa (Nota del traductor).

¹⁵ Ver T. M. Thomas Isacc y Richard Franke, *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*, Nueva Delhi: Left World Press, 2000.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Dos teóricos de la deliberación discursiva que son relevantes para los propósitos del presente trabajo son Jürgen Habermas y Joshua Cohen.

¹⁸ Ver, por ejemplo, Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York: Simon and Schuster, 2000; Theda Skocpol y Morris P. Fiorina (eds.), *Civic Engagement in American Democracy*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999, 1-23; Joshua Cohen y Joel Rogers, *Associations and Democracy*, edición de Erik Olin Wright, Londres: Verso, 1995; Paul Hirst, *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge: Polity Press, 1994.

¹⁹ Ver Joshua Cohen y Charles Sabel, "Directly-Deliberative Polyarchy", en *European Law Journal* 3 No. 4, Diciembre 1997, 313-342; Michael C. Dorf y Charles Sabel, "Drug Treatment Courts and Emergent Experimentalist Government", en *Vanderbilt Law Review*, Vol. 53, No. 3, Abril 2000; Archon Fung, *Street Level Democracy: A Theory of Popular Pragmatic Deliberation and Its Practice in Chicago School Reform and Community Policing, 1988-1997*, tesis doctoral, MIT Departamento de Ciencia Política, 1999.

²⁰ Este asunto de la deliberación como proceso de producción de razones está capturando la atención de los más recientes trabajos de teoría democrática, especialmente en los diversos trabajos de Joshua Cohen. Ver, por ejemplo, "Procedure and Substance in Deliberative Democracy", en Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton: Princeton University Press, 1996: 95-109.

²¹ Los procesos deliberativos pueden afectar a los individuos en su entendimiento tanto de sus intereses como de las mejores estrategias para satisfacer esos intereses. Es patente que, en general, cuando la gente entra en tales procesos deliberativos tiene una idea más clara de sus objetivos básicos que de los mejores medios para alcanzarlos. Por esto, los procesos participativos por deliberación se ocupan más en la discusión de solución a problemas que en líneas alternativas de acción. Sin embargo, puesto que los intereses son complejos y a menudo vagos, y dado que los individuos suelen definir sus intereses a la luz de las variables presentadas por otros actores, las prácticas de discusión deliberativa pueden también afectar el entendimiento que la gente tiene de los intereses como tales. Para conocer una discusión sobre los modos de transformación de intereses mediante la deliberación, ver Jane Mansbridge, "A Deliberative Theory of Interest Representation", en *The Politics of Interest: Interest Groups Transformed*, Boulder, Estados Unidos: Westview Press, 1992: 32-57.

²² El más famoso de ellos es, desde luego, el problema de la incoherencia. Ver William Riker, *Liberalism Against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, Prospect, Estados Unidos: Waveland Press, 1982.

²³ Para los propósitos limitados de esta discusión usamos negociación y pactos colectivos como si fuesen sinónimos. Las negociaciones y los convenios pueden obviamente hacer uso de la deliberación en las partes involucradas. El asunto aquí es que la diferencia entre la negociación *deliberativa* y la *estratégica* está en que esta última busca darle el máximo de ventajas a los intereses de una de las partes.

²⁴ Ver, por ejemplo, David Austen-Smith, "Strategic Models of Talk in Political Decision Making", en *International Political Science Review* 13, No. 1 (1992):45-58.

²⁵ Ver, por ejemplo, Harry Boyte, *Backyard Revolution: Understanding the New Citizen's Movement*, Filadelfia: Temple University Press, 1980; y Peter Medoff y Holly Sklar, *Streets of Hope: The Fall and Rise of an Urban Neighborhood*, Boston: South End Press, 1994. Para considerar un caso sobresaliente desde la perspectiva de su líder, véase Ernesto Cortes Jr. "Reweaving the Social Fabric," en *The Boston Review* 19, Nos. 3 & 4, Junio-Septiembre, 1994:12-14, que discute las actividades del grupo Comunidades Organizadas para el Servicio Público (COPS) de la Fundación para las Areas Industriales (IAF), en San Antonio, Texas.

²⁶ Andrew Szasz, *Ecopopulism: Toxic Waste and the Movement for Environmental Justice*, Minnesota: University of Minnesota Press, 1994.

²⁷ El espectro de igualdad aquí es probablemente similar al de Rousseau cuando asegura que la ley de la democracia debería crear condiciones tales que "ningún ciudadano sea lo suficientemente rico como para comprar a otro, y ninguno lo suficientemente pobre como para que se vea forzado a venderse." JJ Rousseau, *Social Contract*, traducción de Donald A. Cress, Cambridge: Hackett Publishing, 1987, Libro II, Cap. 11.

²⁸ Un problema clásico en el ámbito de la ciencia política es explicar por qué la gente vota, dada la ausencia total de resultados asociados al ejercicio del voto. Para considerar una explicación de este comportamiento aparentemente irracional desde una perspectiva de elección racional, véase William Riker y Peter Ordeshook, "A Theory of the Calculus of Voting", en *American Political Science Review* Vol. 62, Marzo 1968:25-42.

²⁹ John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, Nueva York: Prometheus Books, 1991, capítulo 2.

* Vilfredo Pareto, 1848-1923, economista italiano. Pareto introdujo la noción de que una distribución de recursos entre individuos es socialmente eficiente cuando ninguna persona podría estar mejor –esto es, tener más recursos que aumentarían su satisfacción personal– sin que esto implique que otra persona estaría peor como consecuencia del cambio en la distribución de recursos (Nota del Editor).

³⁰ Para conocer otra versión de esta crítica, véase Lynn M. Sanders, "Against Deliberation", en *Political Theory* 25, No. 3, Junio 1997:347-76.

³¹ Para una definición clásica de esta dinámica, ver Peter Bachrach y Morton Baratz, "Two Faces of Power", en *American Political Science Review* 56, Diciembre 1962:947-52.

³² Ver Szasz.

³³ Véase Mark Sagoff, "The View from Quincy Library: Civic Engagement in Environmental Problem Solving", manuscrito, 1998; y Louis Jacobson, "Local Timber Collaboration Stalls in National Arena", en *Planning*, Vol. 61, No. 11, Noviembre 1998:22-23.

³⁴ Ver Dorf y Sabel.

³⁵ Ver Sabel, Fung y Karkkainen, 2000.