

Diálogo social y democracia deliberativa¹

Carlos Sojo*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 5 de junio de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 14 de julio de 2009.

Resumen: Dentro de los sistemas democráticos y, como un medio de desarrollo de la cultura democrática, el artículo analiza los procesos deliberativos, específicamente el proceso de diálogo social, en donde los ciudadanos acreditados tienen la posibilidad de expresar sus opiniones y que puedan ser tomadas en cuenta para la definición de preferencias o elección de políticas.

Palabras claves: Cultura democrática / Desarrollo de la democracia / Concertación / Participación ciudadana.

Abstract: Within the democratic systems, and as a means of developing a democratic culture, the article analyzes the deliberative processes, specifically the social dialogue process, where accredited citizens have the possibility to express their views and that they can be taken into account in the definition of preferences or policy elections

Key words: Democratic culture / Development of Democracy / To concert/ Citizen Participation.

¹ Este artículo recoge cuestiones planteadas en nuestros estudios sobre procesos deliberativos en Brasil y Costa Rica, así como en la lectura de las experiencias nacionales y regionales recogidas en el volumen editado por Ada Piazzese y Nicolás Flaño (2006). *Diálogo Social en América Latina. Un camino hacia la democracia ciudadana*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

* Cuenta con una Maestría en Sociología por la Universidad de Costa Rica y un doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad de Utrecht, Holanda. Desde el año 2000 es Director de la Sede Académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Costa Rica, donde además ha laborado como investigador desde 1989. Adicionalmente, fungió como miembro en el bienio 2005-2006 del Comité Científico del Comparative Research Program on Poverty (CROP) del Consejo Internacional de Ciencias Sociales.

A modo de introducción

Lo propio de la democracia es la deliberación. La expresión puede resultar explicativa en su simplicidad, pero al mismo tiempo suficientemente ambigua como para no aportar claridad a la discusión.

Comencemos entonces por una afirmación lapidaria: el diálogo social es complemento de los medios parlamentarios institucionales en sociedades democráticas que procuran el fortalecimiento de la deliberación, como herramienta para la decisión sobre asuntos públicos. Con ello pretendemos contestar de partida uno de los argumentos que más frecuentemente se formulan para rechazar o eludir la necesidad de formas participativas de ampliación democrática. El argumento es que en las democracias la condición de ciudadanía activa se adquiere por medio de la representación de intereses y de su organización en discursos integrados por estructuras formales, partidos, que se diferencian en torno a parámetros ideológicos, territoriales, de clase, etc. La crítica a la participación se origina en la ponderación justa del riesgo de atomización y multiplicación de demandas sociales, de una parte, o de instalación de modelos neo-corporativos donde la fragmentación de intereses impedirá la consolidación de suficientes bases de integración social y de unicidad del sistema.

Preguntarse sobre la naturaleza de los procesos de Diálogo Social (DS) supone reconocer que lo característico de este fenómeno sociopolítico es su diversidad y su heterogeneidad. Los diálogos son

procesos anclados en experiencias históricas y definidos por las dinámicas nacionales. En consecuencia, debe eludirse la tentación de establecer modelos para generalizar algunas semejanzas donde la riqueza de lo diverso es elemento central.

Conviene sin embargo intentar algún orden semántico principalmente orientado a dilucidar una preocupación central: los mecanismos que conducen a la ampliación de la participación social en los procesos de toma de decisiones no son una amenaza a las instituciones de la democracia representativa. Se trata de instrumentos complementarios orientados a mejorar la eficiencia de la gestión pública y atender las expectativas políticas de la ciudadanía.

Los DS son **ámbitos deliberativos**. Son espacios de discusión pública donde ciudadanos acreditados tienen la posibilidad de expresar sus opiniones y eventualmente incluirlas dentro de la negociación que conduce a la definición de preferencias y a la elección de políticas. Eventualmente, no todo espacio deliberativo tiene la intención de influir cabalmente en el proceso de toma de decisión. Es por eso que, a los DS acuden actores que representan sectores sociales del ámbito no-gubernamental. Por ende, el grado de participación de actores gubernamentales es diferencial y no es requerido como condición.

Los DS son ámbitos de **jerarquía limitada**, donde la acreditación horizontal domina por encima de fórmulas tradicionales de administración del poder. Con frecuencia los mecanismos de

diálogo presenten formas de organización y dirección que han sido acordadas de previo por las partes.

En el plano socio-territorial, los DS tienen una **vocación nacional y sub-regional**, mucho más acentuada que las formas transnacionales o regionales que puedan manifestarse. Este es un rasgo característico de los procesos de DS que enuncia su dependencia y su alcance político limitado. Empero, es importante reconocer la relevancia en el contexto actual, determinado por el establecimiento de acuerdos comerciales y de integración entre estados, de los mecanismos de DS pues pueden coadyuvar a la resolución de controversias y a la adopción de nuevas iniciativas más allá de los objetivos propiamente gubernamentales.

Para una amplia comprensión de los alcances de los procesos de DS es preciso contrastarlos con otras formas de participación social en la toma de decisiones. En primer lugar se distinguen de los parlamentos y de los Concejos Municipales y locales por el carácter no electoral de la acreditación de sus miembros. Esto significa que a los procesos de DS acuden “delegados” que pueden o no responder a agrupaciones sociales cuantitativamente representativas. De aquí se derivan ventajas y limitaciones de las formas de DS en relación con los parlamentos y los Concejos. En primer lugar se entiende que toda representación en el DS es corporativa en tanto los “delegados” expresan el punto de vista particular de la entidad o asociación de la que son miembros. A diferencia de los representantes electos que provienen de partidos políticos que a lo sumo distinguen circunscripciones territoriales, dentro de las que se representan intereses sociales heterogéneos. En segundo lugar, la acreditación

delegada, en tanto no se rige por procedimientos de escrutinio electoral, es cuestionable y limitada en sus alcances. Podrá siempre argumentarse que determinados sectores están sub-representados o sobre-representados en el DS, aspectos que se examinarán con más detalle en los casos nacionales que componen este volumen y en los desafíos que enunciaremos líneas abajo.

En la retórica de los proyectos de desarrollo abundan las apelaciones a la "participación social" y a la celebración de "consultas" a la sociedad civil sobre determinados proyectos y orientaciones de política. Es evidente que los DS son una forma de "participación" ciudadana en la toma de decisiones o en la identificación de preferencias, pero no son sinónimos. Para distinguirlos señalemos que la idea de "participación social" y "consulta ciudadana" se refieren a procesos acotados, a menudo referidos a la ejecución de proyectos de desarrollo específicos, son convocados por el donante o la institución financiera y establecen términos de referencia que enfocan el tiempo, el contenido y la intensidad de la participación. Todos estos son aspectos que no están contenidos en las experiencias que aquí hemos definido como DS.

Finalmente, los procesos de DS a menudo aspiran menos a la formación de consensos y más al establecimiento de acuerdos concertados. El consenso supone la aceptación tácita por parte de todos los participantes de una decisión determinada, lo que da lugar a la posibilidad del veto para cada uno de los delegados. Por el contrario la idea de concertación está más bien referida a la posibilidad de administrar acuerdos básicos sobre materias que

pueden suscitar controversia pero que al mismo tiempo permiten espacios de consentimiento: por ejemplo puede haber acuerdo sobre la necesidad de ampliar inversiones públicas en áreas sociales, pero divergencias en relación con territorios prioritarios, destinos sectoriales o límites del aumento.

Democracia y deliberación

La democracia supone la formación de voluntades colectivas legítimas sustentadas en el principio de soberanía popular. De acuerdo con la definición de Habermas (1999) pueden distinguirse dos grandes tradiciones respecto de la deliberación y el proceso democrático. En la primera, la comprensión liberal del proceso de formación de la voluntad democrática, se concentra la atención en la legitimación de los actos de poder que se realizan. Desde esta perspectiva se considera que el representante ejerce un poder delegado por el soberano y rinde cuentas sobre su usufructo; el ciudadano actúa comprometido con su propio interés individual, el Estado es "*concebido como guardián de la sociedad centrada en el subsistema económico*" (Habermas, 1999, p.239). En la segunda concepción, que denomina republicana, la formación de la voluntad democrática no sirve para legitimar un poder asignado sino para "*constituir*" un orden regulador, una comunidad ética –el Estado– (Ídem) donde las diferencias entre los ciudadanos se subordinan a la emergencia, por medio del diálogo de "*un consenso cultural de fondo*" (Ibíd., p.240.). Colocándose en medio del debate Habermas formula su propia propuesta que justamente denomina "*política deliberativa*". Ella señala que la voluntad democrática se construye

para *"la racionalización discursiva de las decisiones de un gobierno y de una administración sujetos al derecho y a la ley"* (Ibíd., p.244.)

Las diferencias entre la concepción liberal y republicana de la democracia deliberativa quedan, en la visión de Habermas, sintetizadas así:

"En concordancia con el republicanismo, la teoría discursiva coloca el proceso de formación de la voluntad y de la opinión políticas en el punto central, pero sin entender como algo secundario la constitución en términos del Estado de derecho; más bien, concibe los derechos fundamentales y los principios del Estado de derecho como una respuesta consecuente con la cuestión de cómo pueden ser institucionalizados los exigentes presupuestos comunicativos del procedimiento democrático". (Ibíd, p.242.)

El locus de las deliberaciones es dual, por un lado ocurre en la esfera parlamentaria y por otro en lo que Habermas llama *"la esfera política de la opinión pública"*. Esta esfera produce acuerdos sobre materias que exigen control y regulación social pero no actúa directamente. *"Desemboca"* en los ámbitos de decisión electoral y en las resoluciones legislativas que lo transforman en *"poder utilizable administrativamente"*. De ahí se deduce una visión de tres fuentes de integración social y regulación: el dinero (centrado en el derecho individual), el poder administrativo (referido a la centralidad de la norma) y la solidaridad. (Ibíd., p.243.)

Comprendida entonces como una interacción en la operación de mercados, poderes administrativos y opiniones públicas institucionalizadas, la integración social es un proceso complejo y dinámico. Pensando en América Latina, hay evidencia de límites de la

integración producto del bienestar material detenido, e indudablemente las posibilidades de integración social legítima por vía de la administración ejecutiva y la gestión parlamentaria están frecuentemente sometidas a duras pruebas coyunturales y a una constante desconfianza pública. Es por ello que el momento para la construcción de nuevas bases de integración social parece propicio para estimular el diálogo político participativo. Se trata entonces de una vía deliberativa, centrada en el fortalecimiento de la solidaridad, para la construcción de procesos democráticos estables y para el fortalecimiento, concomitante, de las otras formas de integración social.

Pero es preciso todavía identificar de manera clara cuál es el entorno dentro del que transcurre la democracia deliberativa en el espacio público político que aquí entendemos como "diálogo social".

Bases conceptuales del diálogo social

Los procesos deliberativos pueden adquirir distintas dimensiones, pueden conducir a distintos propósitos y pueden ser ejecutados por actores sociales diversos impulsados por motivos en conflicto. Es útil en este sentido recuperar los argumentos de distintos autores sobre los procedimientos de la deliberación política a fin de aproximarnos a una comprensión operativa del diálogo social y de su utilidad para la construcción de acuerdos sociales y la influencia de políticas públicas.

Los argumentos señalados a continuación ilustran en general los procesos deliberativos que tienen lugar en un sistema social o en

un régimen democrático y forman parte de un amplio debate de filosofía política sobre el proceso de formación de las decisiones públicas en las sociedades contemporáneas. Para los propósitos de este documento los utilizaremos como parámetros para la valoración de experiencias concretas de diálogo social.

Un buen punto de partida es la noción del "*comedimiento deliberativo*" propuesta por Bruce Ackerman (1998.) Se trata de una precondition mínima para la discusión sustentada en el supuesto de que el acuerdo entre intereses distintos sea posible en algún sentido práctico, siempre y cuando las partes no insistan en las diferencias que los separan. Ackerman propone la "*represión selectiva*" de las respuestas morales consideradas verdaderas a los problemas públicos en procura de viabilizar la "*identificación de los supuestos normativos considerados viables por todas las partes*" (Ackerman, 1998, p.216). La propuesta de Ackerman conduce necesariamente a la identificación de los asuntos públicos que convocan la acción deliberativa y, más específicamente, a la identificación en su interior de aquellos ámbitos que puedan permitir un acuerdo razonable. Evoca también la importancia de la motivación inicial para el desenvolvimiento de dinámicas deliberativas. Indica a su modo los límites dentro de los cuáles algunas cuestiones pueden ser objeto de diferencias moralmente insalvables o puntos susceptibles de aceptación consensual. Sobre todo esto volveremos adelante.

En su ensayo a un completo volumen sobre "*democracia deliberativa*" John Elster (2001) propone un marco conceptual para la comprensión de los modos de construcción colectiva de las decisiones sociales. Los **procedimientos** pueden ser de acuerdo con

Elster de tres tipos: a) la discusión, b) la negociación y c) el voto. La realidad de la formación de los acuerdos políticos a menudo supone interacción de los distintos componentes. En síntesis la discusión supone la posibilidad de una decisión consensual, la negociación un ejercicio distributivo de ganancias relativas y el voto la afirmación de las preferencias de la mayoría.

En segundo término, señala Elster, los contenidos del escrutinio o el intercambio son **preferencias** que están sujetas a tres "*operaciones*", a) agregación que alude a la formación de alianzas y a la votación; b) la transformación de las preferencias producto del proceso deliberativo (discusión) y c) la tergiversación que alude a la opacidad de las intenciones subjetivas en cualquiera de los procedimientos de toma de decisión. Respecto de los **motivos** de la decisión, los miembros del grupo pueden actuar impulsados por la razón (precondición de la discusión dice Elster en congruencia con el principio de renuncia selectiva de Ackerman), el interés (el motivo esencial del arquetípico ciudadano liberal) y la pasión.

Sin menospreciar las interacciones que en la vida real traslapan estas nueve dimensiones en el proceso decisivo o de formación de voluntades políticas, estamos entonces en condición de proponer que **los procesos de diálogo social aspiran a ser instancias de discusión, cuyo objetivo central es la agregación de preferencias basada en una motivación racional de las partes.**

Gráficamente podríamos ubicar la dinámica del diálogo social dentro de las distintas dimensiones de la política deliberativa así:

Figura 1

Bases de los modelos de deliberación de Elster

	Mecanismo decisional	Preferencias	Motivos
Diálogo Social	Discusión	Agregación	Razón
Decisión administrativa	Negociación	Transformación	Interés
Democracia delegativa	Votación	Tergiversación	Pasión

Así la primera fila corresponde idealmente con el supuesto de los procesos de diálogo social, donde la aspiración al consenso induce la formación de demandas amplias y abarcadoras fundadas en el intercambio racional de argumentos entre las partes. Por supuesto los procesos de diálogo así entendidos pueden introducir, en procura de su viabilidad, procesos de negociación y mecanismos de votación.

La segunda fila, en su expresión típica, enuncia la dinámica decisoria en los aparatos administrativos sometidos a una forzosa distribución de recursos fiscales, que condicionan la transformación de las demandas de las partes hacia soluciones políticas o financieramente posibles y que son impulsadas por los intereses de grupos que presionan. Aquí los grados de agregación y búsqueda de

consensos sobre bases racionales son producto de las condiciones históricas y culturales de cada situación política.

La tercera fila por último es una abstracción de la forma de la democracia delegativa, especialmente centrada en la celebración periódica de comicios. Las preferencias de los actores son distorsionadas por una combinación de efectos mediáticos que señalan falsos dilemas para el escrutinio ciudadano. Los motivos de los actores sociales están fuertemente influidos por pasiones, que incluso se revierten contra el sistema electoral cuando este es incapaz de ofrecer respuestas sostenidas a las demandas de la población. El nivel de desarrollo de las instituciones política electoral, incluido los partidos políticos, es un indicador del grado de transparencia de las demandas sociales, de las preferencias de los actores, y del nivel de racionalización (con arreglo a fines) del debate político.

Con este enfoque tenemos una visión de cómo los proyectos de diálogo social interactúan con otras formas de formación de la voluntad política en las sociedades democráticas. Pero es importante avanzar un poco más en la definición de algunos rasgos operativos mínimos del proceso deliberativo en su modalidad de diálogo social. Para ello nos parece interesante recuperar un conjunto de postulados que Joshua Cohen sintetiza así: a) las deliberaciones se realizan por medio de argumentos que soportan razones e información, b) son inclusivas y públicas; c) están exentas de coerciones externas; d) no toleran coacciones internas que disminuyan la igualdad de los participantes; e) procuran un acuerdo racional cuyo alcance puede prolongarse indefinidamente, pero que debe concluir con un acuerdo

mayoritario; f) son atingentes a todas las materias que puedan regularse en el interés público y g) pueden incluir el cambio de las actitudes y preferencias "prepolíticas" referidas por ejemplo al carácter de la nación. (Habermas, 2001, p.382-383).

El contexto de la política deliberativa en América Latina

Ante experiencias de DS es frecuente escuchar críticas en torno a los peligros de restauración de formas autoritarias de participación que, impelidas por un espíritu igualitario y plural, han conducido en la historia reciente a incruentas prácticas políticas, absolutamente distantes de la democracia. El riesgo de la representación autoasumida o delegada por un poder superior es real. Por ello es preciso distinguir plenamente la capacidad de las dinámicas de DS para fortalecer el proceso democrático. En tal dirección es importante establecer distancia respecto de ciertas "verdades", razones incontrovertibles que en la práctica política no resultan tanto. Es preciso reconocer que no todo acto o toda expresión de la gestión representativa es "democrática" *ex ante*. Es decir que debe cuestionarse la presunción normativa de que el acto futuro de los gobernantes electos, los representantes, estará siempre legitimado por su condición electoral independientemente de su contenido. De hecho los problemas de la gobernabilidad democrática en América Latina están frecuentemente relacionados con la erosión de la confianza ciudadana en los dirigentes políticos, después de que transcurrido el compás de espera post-electoral, los rendimientos sociales de las decisiones políticas resultan negativos para amplios conjuntos de la población.

La representación política se ejerce en América Latina en condiciones de limitada consolidación institucional producto de la confluencia de un abigarrado conjunto de factores. Unos de orden interno, político, tienen que ver con los *déficit* de representación producto de la ampliación de la distancia entre los partidos políticos y los intereses sociales. No hay partidos si no existe capacidad de transmisión de intereses sociales colectivos. No obstante en la región han proliferado mandatos electorales exitosos que responden a aspiraciones personales de los candidatos o a expectativas de reelección de oficiales en servicio, proceso que algunos han denominado partidocracia o profesionalización de la política. Otros factores internos, tienen que ver con la disminución del ámbito de decisión sujeto a escrutinio democrático. Es así con la derivación tecnocrática que ha limitado, entre otras cosas, la discusión política de las opciones de reforma económica.

Hay factores externos a la política nacional que limitan la calidad de la representación. Principalmente aquellos que tienen que ver con la des-territorialización de procesos económicos y sociales en el contexto de la globalización. Los flujos de inversión financiera, son el ejemplo más clásico de procesos externos que disminuyen el campo democrático de elección y afecta, por sus consecuencias, el nivel de legitimación de los Estados. Cuando los calificadores de riesgo definen una situación de alto riesgo se genera una espiral de acontecimientos que puede tener graves implicaciones para la calidad de la vida democrática. Incluso en condiciones de bonanza, un tipo de dinamismo económico altamente concentrador de los ingresos, tampoco contribuye a fortalecer el entusiasmo ciudadano por el funcionamiento de los sistemas políticos. La razón en última

instancia es que el escrutinio electoral concierne representantes políticos y no modelos de crecimiento. De ahí el juicio negativo a la democracia que indicadores como Latino-barómetro registra con regularidad.

Otros factores externos aparecen asociados a la incorporación de prácticas criminales y actos de corrupción en la forma cotidiana de la gestión pública, en todos los niveles de decisión. Por estas razones la representación política en las sociedades latinoamericanas muestra en la actualidad importantes deficiencias que no permiten establecer una simple sinonimia entre representación y democracia. Como tampoco es posible afirmar que las experiencias de DS suponen lesión a la forma representativa del régimen democrático. Por ello tanto los sectores de la sociedad civil, del ámbito político, de la cooperación internacional y de los organismos multilaterales han observado la necesidad de ampliar los lugares donde se discuten los asuntos públicos. Cuando estos diálogos tienen relación estrecha con proyectos locales o específicos, no parecen suscitar ninguna preocupación en relación con el carácter del régimen político. Sin embargo, cuando desbordan los límites locales y de proyectos y se localizan en discusiones estratégicas de alcance nacional emerge la preocupación por la duplicación de funciones y la competencia con las instituciones del régimen representativo.

Por una parte es clara la necesidad de ampliar el espectro deliberativo, tanto en espacios como en actores, ante la debilidad de las instituciones democráticas en la actualidad de América Latina. Por otra parte, es evidente que el vínculo legislativo y partidario es una condición indispensable para el buen desempeño de experiencias de

DS. Eventualmente toda forma de DS se vinculará con las prácticas y los intereses de partidos políticos y parlamentos. Y aunque es evidente que la ciudadanía todavía otorga respaldo electoral a los partidos y con ello garantiza la continuidad institucional mínima, es también claro que los partidos y parlamentos no muestran demasiado interés ni confianza en los mecanismos de DS.

El desarrollo de experiencias futuras de DS deberá tener en cuenta estos factores a fin de mejorar la calidad de la gestión representativa en los partidos políticos y en los parlamentos.

Tres caminos se muestran prometedores en la interacción necesaria entre deliberación civil y política, entre DS y democracia representativa. En primer lugar los partidos políticos pueden beneficiarse de los efectos positivos de las discusiones que tienen lugar en las experiencias de DS. En los últimos años la dinámica partidaria ha quedado en mucho relegada a cuestiones electorales, mientras que las tareas de la alta política (la definición de estrategias de largo plazo producto del encuentro de intereses y posiciones divergentes) han quedado relegadas a prácticas marginales. Por esa razón una parte importante de los esfuerzos de DS ha estado localizada en la definición de horizontes estratégicos de largo plazo, proyectos de nación o de país, acuerdos nacionales. Los partidos pueden tomar parte activa de estas prácticas y no solamente adoptar los avances generados por las experiencias de DS sino contribuir a un mejor decantamiento de sus condiciones de viabilidad. Especialmente considerando que entre sus filas se encuentran personas que han ejercido el poder y que conocen de primera mano los alcances y las limitaciones de la gestión pública.

Los parlamentos, en segundo lugar, pueden aprovechar los avances de los procesos de DS en la "elección" de caminos o proyectos que cuentan con posibilidades importantes de apoyo social. A menudo las experiencias de DS dibujan una agenda de prioridades que puede, o no, coincidir con el conjunto de cuestiones llevadas al conocimiento de los parlamentos. Pero la incorporación de tales agendas en la corriente legislativa puede favorecer la valoración ciudadana sobre el quehacer parlamentario. Hay ventajas entonces en la formación de consensos previos fuera del ámbito parlamentario, así como en las ganancias de legitimidad producto de la incorporación en la iniciativa parlamentaria de cuestiones formuladas en ámbitos de sociedad civil.

Finalmente, los procesos de DS pueden apoyar las acciones del Poder Ejecutivo creando condiciones para la evaluación y monitoreo social de estrategias de desarrollo y la calidad de su implementación.

Diálogo social: Elementos para una hoja de ruta

La convocatoria y la ejecución de procesos de DS no es una decisión sin consecuencias. Abrir el ámbito deliberativo para trascender prácticas legislativas y partidistas donde la discusión abierta y el ánimo negociador y conciliador no están siempre presentes, puede ser una acción complicada para gobiernos habituados a limitado escrutinio e interacción con la ciudadanía. Pero las ganancias potenciales en el corto y en el largo plazo pueden ser muchas, especialmente en el fortalecimiento de mecanismos institucionalizados de solución de conflictos que mitiguen la

recurrente tensión que conduce al debilitamiento de los mandatos gubernamentales.

El equilibrio y la ponderación son tácticas oportunas para el fortalecimiento de mecanismos de DS. Una sobre convocatoria puede conducir a la pérdida de valor real, disminuir el interés de los actores relevantes para tomar parte en los procesos o impedir que los mismos avancen efectivamente, más allá de los ejercicios puramente retóricos en los que terminan algunas de estas experiencias. Demasiadas expectativas en los resultados de los procesos de DS pueden también conducir a la ampliación de los riesgos de frustración especialmente debido a las dificultades ya comentadas para encadenar los procesos de DS con las decisiones prácticas de legisladores y gobernantes.

Tres aspectos pueden ser de particular relevancia en la ponderación de los desafíos para el fortalecimiento de los DS y su capacidad de contribuir a la toma de decisiones y al fortalecimiento de la democracia. Primero la delicada articulación de costos y objetivos de las iniciativas de DS. Segundo la necesidad de controlar tendencias anómicas hacia la revolución de las expectativas y la sobrecarga de demandas al Estado. Tercero, la necesidad de contención del riesgo de que los DS sean cooptados por minorías con poder.

Las cuestiones del costo y del propósito de los DS no son triviales. Lo barato, posiblemente, será precario en su contribución. Más allá del tiempo que dediquen los delegados a sus funciones en el DS es poco probable que las contribuciones para su desenvolvimiento

puedan desprenderse de la dependencia de las organizaciones gubernamentales y la cooperación internacional. Es importante ampliar la convicción entre los Estados de que los costos del DS son inversiones rentables para mejorar la calidad del proceso de decisión y por esa vía para fortalecer la legitimidad social de las acciones gubernamentales. El problema es que llevados más allá de la discusión general sobre posiciones y visiones del futuro del país, que no implican mayores necesidades de información, los procesos de DS empiezan a complicarse en costo y operación conforme se reduce su alcance y se avanza hacia implicaciones prácticas más inmediatas. La necesidad de información, criterios técnicos, y tiempos de debate puede conducir a una exponencial ampliación del costo.

La segunda cuestión alude al problema esencial de la gobernabilidad democrática como es el vínculo entre expectativas y demandas sociales y respuestas públicas. Desde la formulación inicial de la propuesta de la Comisión Trilateral sobre la ingobernabilidad de las democracias en los años setenta, la cuestión de la sobrecarga de demandas al Estado ha ocupado buena parte de la atención de aquellos encargados de formular políticas. Ello no es menor cuando en la actualidad domina la creencia que el mantenimiento de los equilibrios fiscales, primordialmente logrado por medio de políticas austeras en el gasto, supone una cuidadosa ponderación de las necesidades sociales que pueden ser satisfechas con recursos fiscales.

Los procesos de DS no siempre conducen al aumento de las expectativas sociales sino que eventualmente estimulan la ampliación de la "voz" de los distintos actores, y le otorgan una oportunidad para

expresarla. Es evidente que la demanda social formulada crea una expectativa de satisfacción, pero también es claro que en el “juego” democrático el equilibrio no se logra por medio de la atención exhaustiva de todas las necesidades, sino del procesamiento democrático de las mismas. El Estado no puede satisfacer todas las expectativas sociales, pero debe dejar clara constancia de que todas aquellas que son legítimas tienen posibilidades de ser satisfechas en el tiempo.

Por ello es esencial la concurrencia de los siguientes tres ingredientes en las prácticas de la administración de decisiones en asuntos de política pública. Primero, el imperativo del reconocimiento de la pluralidad de actores y necesidades sociales. Los Estados que solamente reaccionan al acuerdo corporativo tripartito, asociado al mundo del trabajo, están dejando de lado problemáticas y colectividades sociales cada vez más relevantes para los propósitos de desarrollo y equidad. Ignorar, o no ofrecer horizontes razonables de satisfacción de necesidades sociales relacionadas con género, etnia y raza, edad, creencias religiosas, no permite mejorar la confianza ciudadana en las decisiones públicas. Ignorar esa pluralidad no hace desaparecer tales necesidades sociales; incorporarla gradual y activamente en el marco de decisión e institucional es una forma de consolidar la democracia y modernizar el Estado. Los procesos de DS son espacios privilegiados para revelar tales cuestiones.

Segundo, los mecanismos de decisión en su conjunto y los procesos de DS en particular, deben ser transparentes a la ciudadanía. Lo más dañino para la democracia no es el resultado de acciones distributivas siempre complejas y limitadas, sino la

ignorancia ciudadana sobre el procedimiento aplicado para llegar a una decisión. El conocimiento previo de los ciudadanos sobre los aspectos que involucra una decisión de política pública, desde la definición del problema a atender hasta la asignación presupuestaria y el monitoreo de los resultados de la política, es esencial para el fortalecimiento de la confianza en la política. Los mecanismos de DS ofrecen condiciones óptimas para ampliar la transparencia de la función pública porque suponen una suerte de entrenamiento de actores sociales y líderes en asuntos de interés general. Se pueden convertir en instrumentos de verificación, en espacios para la rendición de cuentas, en complemento de ámbitos institucionales representativos constituidos. En este sentido, los DS contribuyen a redefinir la cuestión de la rendición de cuentas. Además, pueden convertirse en un instrumento para pasar de la práctica actual (la entrega unilateral de información sobre decisiones y políticas públicas por parte del Estado), a un intercambio más horizontal donde la población tiene poder de interpelación. De ello se sigue, que mayor transparencia y mejoramiento de los mecanismos públicos de rendición de cuentas, pueden avanzar mejor en consonancia con el fortalecimiento o la instalación de mecanismos de DS.

Todos estos factores están asociados a un tercer elemento que se refiere a la información a disposición de la sociedad para comprender los problemas que afronta, las opciones para enfrentarlos y las decisiones gubernamentales. En general los gobiernos informan de diversas maneras a la ciudadanía sobre su quehacer. Sin embargo hay importantes deficiencias en la entrega de información útil para la toma de decisiones. Este tipo de información no se refiere solamente a resultados positivos de gestión de políticas públicas (centro de la

oferta de información de los gobiernos) sino particularmente a metas no cumplidas, obstáculos para la gestión, problemas no resueltos. La existencia de mecanismos estables e institucionalizados de DS crea condiciones favorables para el mejoramiento del flujo y la calidad de información entregada por el Estado a la sociedad, así como puede ampliar notablemente la capacidad ciudadana de uso de los informes públicos.

Es relevante destacar en el análisis de los desafíos futuros para los procesos de DS en el continente, el control de los riesgos de cooptación autoritaria de los mismos. Es evidente que los mecanismos de DS están sujetos a procesos imperfectos de selección de delegados. Por esta razón, y partiendo del reconocimiento de esa condición original, parece importante advertir que en esta materia lo esencial es la multiplicación y no la agregación. Se tiende a pensar que la proliferación de espacios de DS disminuye su validez y su eficiencia en los procesos políticos, pero aún cuando ello pueda ser cierto para circunstancias sociales e históricas concretas, en términos generales puede ser un buen recurso para enfrentar los límites de la selección imperfecta. La proliferación de mecanismos de DS permitirá crear condiciones de especialización sectorial, acordes con las divisiones administrativas que organizan las políticas públicas por ejemplo; puede al mismo tiempo permitir una mejor distribución de las delegaciones sociales, disminuyendo las tendencias menos democráticas a la representación corporativa. Del mismo modo, aceptar que la dinámica de DS puede ser amplia y sectorial, permite plantearse la importancia de la cuestión territorial, dando cabida a la emergencia de sistemas locales de DS donde los asuntos sometidos a la discusión convocan comunidades territorialmente definidas con

arreglo a parámetros diferentes de los establecidos en el seno de los gobiernos locales o los sistemas regionales de planificación.

La cuarta cuestión, finalmente, se relaciona con la expansión de la ética del diálogo social en todo orden de acciones orientadas a la transformación humana. Los prerequisites éticos del diálogo son consustanciales a la democracia, y por lo tanto requerimientos para la convivencia pacífica. El reconocimiento de los otros, de sus intereses diferentes, de sus necesidades distintas puede convivir con la idea de que en tal diversidad, y no en su ignorancia o en la imposición de razones parciales de homogeneización social, reside la construcción de ciudadanía y comunidad. La convivencia en la diversidad, la identificación del interés común entre todo orden de necesidades sectoriales y concretas, tales los logros de una ética del diálogo que afirma la inclusión social y la estabilidad democrática. Y como es ya innegable, la equidad y la libertad política son esenciales para el crecimiento económico y el bienestar material.

A modo de conclusión

En la hora actual América Latina está convocando a las instituciones tradicionales de la democracia formal a ejercicios extremos. Tres momentos pueden registrarse de modo general: en la primera fase los partidos políticos, beneficiarios del bono legitimatorio del retorno a la democracia se orientaron hacia formas partidocráticas, donde el partido y no la sociedad representada, se convirtieron en el medio y fin del ejercicio de la política. Agobiados por la volatilidad del crecimiento económico, la persistencia de desafíos de inclusión social y la ausencia de mecanismos renovados

de movilidad social, desorientados en el escenario ideológico de la posguerra fría, los partidos comenzaron a perder sus referentes programáticos y se organizaron cada vez más en relación con liderazgos personalistas de circunstancia. Por eso no es de extrañar el retorno de los dictadores y militares golpistas al poder ahora por medios electorales. Se pasa así de liderazgos partidocráticos a liderazgos carismáticos. El último capítulo de esta zaga, ahora sí contraria a los principios de la deliberación democrática y la democracia representativa, es lo que podríamos llamar el imperativo constitucionalista impulsado por diversos gobiernos. No está claro qué tipo de constituciones puede salir de escenarios políticos cooptados por un mosaico de corporaciones, sin partidos políticos en algunos casos y con referentes ideológicos difusos.

Este no es entonces un momento fácil para la convocatoria de espacios deliberativos de diálogo social. La Asamblea Constituyente sin partidos políticos parece ser la última victoria del péndulo en el continuo representación-acción directa. Lo que no parece es una clara evolución en sentido democrático.

Referencias Bibliográficas

Ackerman, B. (1998). "¿Por qué dialogar?". En: *Metapolítica*, 2(6):207-222.

Elster, J., comp. (2001). *La Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa.

Habermas, J. (1999). *La Inclusión del Otro. Estudios de Teoría Política*. Barcelona: Paidós.

Habermas, J. (2001). *Facticidad y Validez*. Madrid: Trotta.