

De la deliberación a la descarga gubernamental

Yised Cardona Ángel

David Murcia Sánchez

A continuación, proponemos entablar una discusión sobre la relación que se da entre el aparato de gobierno y la comunidad como actores políticos, procurando dar cuenta de las implicaciones que podrían desatarse a través de la activación de escenarios de deliberación en los que intervienen ambos actores. Esta discusión se enmarca en los términos de la democracia deliberativa, específicamente, en la pregunta sobre cómo diferentes estrategias de comunicación existentes entre el gobierno y la comunidad pueden alterar el vínculo de responsabilidad que los une.

Considerando que el gobierno contrae el deber de atender las demandas sociales de los ciudadanos, su horizonte programático se define, entonces, en función de su cumplimiento (Cfr. Schmitt, 2009; Freund, 2003). No obstante, dentro del abanico de medios y recursos para hacerlo, es posible que el gobierno, para aumentar su eficiencia administrativa, descargue sobre la ciudadanía, compromisos que, jurídicamente, no le competen. En este caso, estaríamos hablando, en términos de Weber, de *una descarga gubernamental*, en razón de la cual el gobierno instrumentaliza operativamente a un tercero, ya sea corporación privada u organización comunitaria, con el fin de que lo sustituya en determinadas líneas de acción. De esta manera, la administración pública se exime de ciertas responsabilidades legales, se reduce parcialmente a una posición delegativa y, resignifica, de paso, el concepto de corresponsabilidad.

Así pues, con el propósito de esclarecer la tesis anterior. En primer lugar, haremos una breve presentación sobre los principios normativos de la democracia deliberativa. Posteriormente, expondremos algunos peligros que se pueden derivar de la puesta en marcha de procedimientos deliberativos como estrategia de gobernanza, haciendo énfasis en la política pública de seguridad y convivencia de la ciudad de Medellín. Finalmente, esbozaremos una propuesta para la implementación de esquemas gubernamentales de deliberación corresponsable.

Numerosas voces se han pronunciado en contra del distanciamiento entre los representantes y los representados, de la pérdida de confianza en los partidos y de la poca credibilidad en los diversos órganos de gobierno. Esta manifestación de insatisfacción política abrió lugar a otras formas y dinámicas de democracia que, en lugar de verticalizar el poder político, contemplaron la configuración de diseños institucionales que integraran directamente al ciudadano en la toma de decisiones públicas. La democracia deliberativa, con su enfoque dialógico, atiende a dicho diseño y contribuye a la horizontalidad del poder político.

La deliberación, siguiendo a Gargarella, es el procedimiento idóneo para el correcto funcionamiento de una democracia. La democracia deliberativa, además de distinguir entre la lógica del mercado y de la política, no confiere la potestad a una sola persona para que decida en nombre de todos, sino que

la ciudadanía delibera con el fin de trazar el rumbo más adecuado de la política. En este caso, la participación colectiva constituye una condición necesaria -pero no suficiente- del sistema democrático: el respeto por el otro, la tolerancia a la disidencia y la autocrítica respecto a las preferencias e intereses, son elementos indispensables para un efectivo funcionamiento del procedimiento deliberativo. De estos requisitos se deriva el presupuesto de que los derechos sociales constituyen la base para un efectivo ejercicio deliberativo, sin los cuales, principios como la participación, quedarían menguados junto con la legitimidad misma del procedimiento.

La regla de la democracia deliberativa, y sobre la cual reposa su legitimidad, consiste en que todos los individuos sean tratados de manera simétrica, es decir, que todos posean las mismas oportunidades tanto para iniciar los actos de habla como para proponer y cuestionar los temas contemplados en la conversación. Asimismo, implica tomar en consideración al otro, respetarlo y admitir la igualdad con los demás como sujetos de habla en la interacción comunicativa. Demanda abstenerse de usar medios por fuera del discurso para imponer opiniones particulares, y consiente que en la interacción comunicativa el mejor argumento es la única "coerción" permitida. Cada una de estas condiciones constituye lo que Cohen denomina: "procedimiento deliberativo ideal"; de este procedimiento se desprenderían todas aquellas decisiones conforme a las cuales el individuo obraría; lo que supone, a su vez, que la sociedad se organice por medio de procesos comunicativos, particularmente deliberativos. En este sentido, el procedimiento deliberativo ideal está atado a dos compromisos fundamentales, a saber, que las decisiones políticas favorezcan el bien común y el respeto por la autonomía individual.

El objetivo aquí no es tomar decisiones políticas conservando las preferencias personales, sino lograr decisiones que favorezcan el bien común; esto implica que cada consideración individual a pesar de que provenga de un interés personal, debe ser lo suficientemente bien argumentada para que llegue a ser aceptada por la colectividad. Ello, sin embargo, no significa que el fin último de la deliberación sea el consenso, sino que las decisiones sean tomadas mediante un mecanismo procedimental legitimado por todos (Julder, 2016) y que se adquieran determinados compromisos (Ver textos de P&A I).

La simetría que demanda el procedimiento deliberativo ideal quizá sea factible en el ámbito de la palabra, es decir, todos los involucrados en una decisión pública podrán argumentar a favor o en contra de las propuestas emitidas por los participantes; no obstante, en lo que concierne al establecimiento de compromisos, la igualdad se verá menguada por un asunto de *poder*, como se verá a continuación.

Algunos peligros de la deliberación como mecanismo de gobernanza

Los modelos de democracia deliberativa imprimen en los regímenes administrativos de gobierno la necesidad de reformar la estructura representativa típica de la democracia liberal, de modo que esta facilite la transición hacia una verdadera democracia o, por lo menos, una que supla algunas de sus

promesas no cumplidas, como, por ejemplo, la inclusión de la ciudadanía dentro de la toma de decisiones públicas. En un sentido amplio, lo que se pretende es la inclusión de los sujetos al cuerpo político dentro del aparato administrativo de gobierno, es decir, que la ciudadanía o los pactantes estén incluidos de manera efectiva dentro del complejo proceso de toma, implementación y evaluación de las decisiones colectivas, entendidas por la ciencia política y la administración pública como políticas públicas (Bardach, 2012).

No obstante, las pretensiones normativas de la Democracia Deliberativa chocan con la práctica gubernamental en, por lo menos, dos frentes: el primero, la reticencia del gobierno a cambiar la operatividad de la administración de lo público y, segundo, y en lo que concierne al establecimiento de compromisos, la atribución de responsabilidades se torna desigual producto de un criterio de distribución basado en la estructura de privilegios preexistentes de las partes deliberantes.

Respecto al primer frente, desde una perspectiva institucionalista, el gobierno tiende a depender de sus instituciones para el cumplimiento de sus objetivos, aun cuando estas, ante un cambio de contexto, se muestren ineficientes e insatisfactorias. Este fenómeno, conocido como dependencia institucional, explica la reticencia por parte del gobierno a cambiar sus procedimientos administrativos debido a su cultura organizacional. Este cambio puede darse en doble vía: procedimental y teleológica. En el primer caso, el cambio se da **a través** de la inclusión de otros actores en el proceso de toma de decisiones para la resolución de problemas colectivos; y, en el segundo, se da **para** satisfacer las demandas de democratización del proceso de toma y ejecución de decisiones públicas.

Es necesario tener en consideración que, además de la reticencia que muestra el gobierno a involucrar otros actores en la toma de decisiones, esta también se manifiesta por conveniencia y utilidad, es decir, las elites atadas al poder gubernamental con objeto de conservar su estructura jerárquica y su poder, impiden un acceso completo de la población marginada a todo el ciclo de la gestión de lo público. Esta dinámica decisional basada en una lógica excluyente lo que genera es una crisis de legitimidad al romper con una de las promesas de todo sistema democrático, a saber, la inclusión de la voz del ciudadano. La crisis política a la que conlleva dicha segregación, demanda de las elites la apertura de espacios de participación en determinados estadios del ciclo de las políticas públicas, exclusivamente, en aquellos que no representan una amenaza tanto para la estabilidad de la estructura de poder jerárquica como para el orden político y económico por ella trazada.

Así pues, a la ciudadanía no se le permite consolidarse como un sujeto activo en la construcción de lo público. Sin embargo, en aras de disminuir la tensión que representa la crisis de legitimidad antes mencionada, el gobierno permite la participación ciudadana durante la fase de implementación de las acciones de gobierno. En otras palabras, esta no participa ni en el *antes* ni en el *después* del ciclo de las políticas públicas, es decir, ni en la formulación de la decisión y ni en la evaluación de la misma. Entre otras cosas porque, de esta manera, el gobierno puede reducir los costos transaccionales para implementar sus proyectos, descargando sobre la ciudadanía responsabilidades que no le competen.

De este último punto, se desprende el segundo frente: la atribución desigual de responsabilidades. La búsqueda por aumentar la eficiencia administrativa del gobierno implica aumentar la cantidad de actores concernidos en la implementación de las acciones gubernamentales, entre ellos, a la ciudadanía misma. De esta manera, la agregación de actores conduce a una distribución de responsabilidades que libera al gobierno de una parte de la carga jurídica y social del deber, pues el poder del gobierno, en tanto poder soberano, tiende a elegir, seleccionar y defender sus ámbitos de responsabilidad y, por extensión, de irresponsabilidad (Madrid, 2015). Así, a la ciudadanía le serían entonces atribuibles determinadas funciones que, por su naturaleza y estructura organizacional, no está en capacidad de gestionar ni de ejecutar: la escasez de recursos económicos, la falta de conocimiento técnico y la ausencia de instrumentos administrativos eficientes, son características constitutivas de las organizaciones comunitarias de base (FDA). De allí las dificultades que estas tienen para afrontar problemas complejos.

De la distribución desigual de responsabilidades se deriva lo que Weber denomina *descarga gubernamental*. El concepto de descarga hace referencia a la transferencia de funciones del gobierno a un tercero, las cuales dentro de un sistema gubernamental convencional deben ser monopolizadas por el apartado de gobierno con el fin de asegurar la estabilidad del sistema. La justificación de la descarga en la propuesta weberiana, viene dada como una estrategia de la administración pública para desembarazarse de la provisión de determinados bienes públicos en territorios que representan un costo mayor al rédito fiscal que dejan. Weber expone esta estrategia para el caso de las administraciones imperiales del antiguo oriente y, en casos más recientes, Achile Mbembe y Jorge Giraldo, muestran cómo algunos estados en vías de desarrollo entregan, a actores con la capacidad de explotación, la administración de regiones que cuentan con recursos privilegiados, a cambio de regalías. Sin embargo, para el caso que estamos analizando, la descarga se da, como se ha dejado constancia, por un lado, para reducir la crisis de legitimidad que implica no incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y, por otro lado, para aumentar la eficiencia del sistema gubernamental y liberarse de una parte de la carga de la responsabilidad.

Una de las líneas narrativas en la que puede evidenciarse la descarga, la podemos hallar en algunas políticas públicas que dicen promover los principios de deliberación, gobernanza y corresponsabilidad. Este es el caso de la política pública de seguridad y convivencia del municipio de Medellín (Acuerdo 21 de 2015, Concejo de Medellín), cuyo objetivo es “aumentar la capacidad de los ciudadanos y de sus instituciones para gobernar los fenómenos que afectan la seguridad y convivencia” (PPSC, Artículo 2). No obstante, si bien es cierto que la ciudadanía debería plegarse al principio de autocuidado, respeto y tolerancia a la diferencia, el “gobierno” de fenómenos que encarnan problemáticas estructurales, excede de facto tanto su capacidad de gestión como su ámbito de actuación normativa. La ciudadanía si bien, constitucionalmente, debe abogar por el mantenimiento de la paz, no está llamada a direccionar, gestionar, administrar y controlar las condiciones que configuran y garantizan un estado de paz o libre de aquellos fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia. Sumado a ello, la pretensión de aumentar las capacidades de los ciudadanos para lograr el mencionado “gobierno” de estos fenómenos, queda reducida a la suma de proveer información y generar espacios

de participación, pues a lo largo de todo el desarrollo de la política pública la palabra que brilla por su ausencia es, precisamente: formación.

El acuerdo 021 plantea el involucramiento de la ciudadanía en todo el ciclo de las políticas públicas. Para ello, entonces, propone “generar espacios de deliberación” (PPSC, pág. 41), “dotar a la ciudadanía de información con objeto de facilitar la deliberación” (PPSC, pág. 31) y, al tiempo, de “elevar el nivel de la deliberación democrática” (PPSC, pág. 33). Estos propósitos se tejen de manera sistemática en el modelo de gestión integral de la seguridad y la convivencia de Medellín, modelo que se cimienta bajo un enfoque de territorialización, priorizando a los *consejos de convivencia* como escenarios deliberativos. Sin embargo, la evidencia empírica que arroja el proyecto Pactos y Actos demuestra que en dichos espacios ocurre una interacción comunicativa, no deliberativa; pues aún no ha sido posible, quizá por una cuestión de voluntad política, superar las barreras culturales y cognitivas de modo que la ciudadanía pueda, efectivamente, deliberar a propósito de los asuntos de afectación colectiva y desarrollar las capacidades de gestión necesarias para el cumplimiento de compromisos.

En términos prácticos, las disposiciones del acuerdo 021 de 2015 muestran que la incidencia del ciudadano en la gestión de los problemas de seguridad y convivencia es limitada, pues como se observa, no estipulan acciones concretas que contrarresten los impedimentos técnicos y logísticos de las comunidades de base para participar en las fases de formulación y evaluación de políticas públicas. Por su parte, en la fase de implementación, el gobierno municipal sostiene la idea de trabajar con base en un modelo de corresponsabilidad y en un entorno de gobernanza en el que la ciudadanía esté llamada a “enfrentar conjuntamente con los organismos de seguridad y justicia” los fenómenos complejos de seguridad y convivencia. Para ello, afirma que “la gestión de la seguridad y convivencia demanda que todos los actores... estén formados y capacitados para hacer frente a la complejidad de los problemas... y –a- la multicausalidad que los caracteriza” (PPSC, pág. 35). Sin embargo, por ausencia de formación ciudadana y, por consiguiente, de capacidades y habilidades para cumplir con este propósito de gestión de lo público, la política pública fracasa en su pretensión de *cogobernar* los fenómenos que afectan la seguridad y convivencia de la ciudad de Medellín.

El objetivo bienintencionado de la política pública de cogobernar los fenómenos complejos, no manifiesta abiertamente la intención de descargar responsabilidades en la ciudadanía, aunque de fondo, sea lo que consiga. Lo problemático, además de ello, es que los principios democráticos sobre los cuales se fundamenta, es decir, la deliberación y la corresponsabilidad son, primero, cooptados y, luego, tergiversados, con objeto de legitimar la descarga de funciones administrativas, encubriéndolas bajo la consigna de *gestión de lo público con el público*. De dicha descarga puede desprenderse también el engaño de una completa horizontalización de la relación entre el gobierno y la ciudadanía y, en virtud de esta, delegar responsabilidades sin considerar, de antemano, que el gobierno ha recaudado recursos -sociales y económicos- para facilitar la resolución de conflictos, mientras que los ciudadanos, por el contrario, dispersos sin capacidad de gestión, no cuentan con los mismos recursos.

Considerando lo anterior y teniendo en cuenta las dificultades administrativas y estructurales de la sociedad en lo referente a la implementación de regímenes gubernamentales deliberativos, vale la pena preguntarse si la validación de la deliberación depende netamente de la legitimidad de los mecanismos procedimentales/decisionales o si es necesario, además de determinadas virtudes en aquellos comprometidos en la toma de decisiones, establecer ciertos parámetros que delimiten proporcionalmente la carga de responsabilidad de cada una de las partes inmersas en la deliberación, atendiendo a las capacidades técnicas y a las condiciones materiales de estas. Lo anterior, con el fin de que principios democráticos como la corresponsabilidad, es decir, la responsabilidad compartida, no sufran alteraciones de significado según el interés de los actores privilegiados en la comunidad política.

Siguiendo a Hans Jonas (citado en Madrid, 2015), la atribución de responsabilidad debe ser directamente proporcional al grado de *poder* que posean las partes para tramitar con efectividad y celeridad la problemática objeto de deliberación. Así, en el ejercicio deliberativo, el grado de responsabilidad aumentará o disminuirá dependiendo del que contenga los recursos, capacidades, condiciones, medios, etc., para tramitar o solucionar el problema que aqueja a la colectividad. La distribución de responsabilidades, entonces, se haría conforme a un criterio de poder que se establece a partir de la lectura del lugar que ocupa cada parte dentro del tráfico social y jurídico; así, no se le podrá responsabilizar a todos por todo y por igual (Madrid, 2015, pág. 113).

Bibliografía

Bardach, E. (2012). *A Practical Guide for Policy Analysis*. Los Angeles: Sage.

Consejo de Medellín. (2015). Acuerdo 21 de 2015, por medio del cual se aprueba la política pública de seguridad y convivencia de Medellín. Medellín: Consejo de Medellín

Freund, J. (2003). *¿Qué es la política?* Buenos Aires: Editorial Struhart & Cia.

Gómez, J. (2017). *¿Qué es la argumentación práctica?* In *Coherencia: revista de Humanidades*. Universidad EAFIT. Vol 14 N°27. Medellín

Madrid, A. (2015). Poderes irresponsables: La reconfiguración contemporánea del concepto jurídicopolítico de responsabilidad. En J. Esteves Araújo y F. Messina (Eds.). *La democracia en bancarrota*, 109-126. Madrid: Trotta.

Schmitt, C. (2009). *El Concepto de lo político*. Madrid: Alianza.