

# PARTICIPACIÓN Y DELIBERACIÓN PARA EL ACUERDO TERRITORIAL SOBRE LA TAN ANHELADA (MEJOR) DECISIÓN COLECTIVA<sup>1</sup>



**JULIÁN GONZÁLEZ SCANDIZZI**

*Doctor en Ciencia Política (Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina). Consultor en temas de descentralización, gobiernos locales y participación ciudadana. Docente e investigador de la Universidad Católica del Uruguay (Facultad de Derecho y Ciencias Humanas) y de la Universidad de la República (Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Derecho).*



**PAULA FERLA**

*Licenciada en Sociología (Universidad Católica del Uruguay). Magíster en Desarrollo Local (Universidad Nacional de San Martín, Argentina-Universidad Autónoma de Madrid, España). Docente de la Universidad Católica del Uruguay (Facultad de Derecho y Ciencias Humanas).*

## RESUMEN

Una de las preguntas centrales para quienes trabajamos en procesos de desarrollo a nivel local es cuáles son los elementos necesarios para lograr que el desarrollo emerja. Existe una coincidencia generalizada en cuanto a que uno de los elementos clave para que esto suceda es arribar a un acuerdo en torno a la visión de desarrollo que se intenta impulsar de forma participativa. No obstante, a menudo, la literatura deja una hoja en blanco respecto a las distintas alternativas procedimentales mediante las cuales tales consensos podrían alcanzarse, así como los efectos que esas alternativas suponen, tanto para los participantes como para el tipo de decisión colectiva que se plasma en dicho acuerdo. En este trabajo se argumenta que los enfoques del desarrollo territorial podrían complementarse positivamente con ciertas acumulaciones conceptuales sobre la participación ciudadana, así como con ciertas aproximaciones teóricas que problematizan la manera en que se construye la decisión democrática. En esta línea, y luego de pasar revista a tres principios normativos que sirven como modelos orientativos para procesos democráticos de toma de decisión (voto, negociación y deliberación), se ensaya una defensa de una versión realista de la deliberación como procedimiento capaz de incrementar la legitimidad de los acuerdos colectivos.

*PALABRAS CLAVE: Desarrollo local, Participación ciudadana, Decisión democrática,*

## ABSTRACT:

One of the central questions for those of us who work in development processes at the local level is what are the elements needed to make development emerge. There is a general agreement that one of the key elements for this to happen is reaching an agreement on the vision of development that is being promoted in a participatory way. However, the literature often leaves a blank page regarding the different procedural alternatives through which such consensus could be reached, as well as the effects that these alternatives entail, both for the participants and for the type of collective decision that is made. In this work it is argued that territorial development approaches could be positively complemented with certain conceptual accumulations on citizen participation, as well as with certain theoretical approaches that problematize the way in which the democratic decision is constructed. In this line, and after reviewing three normative principles that serve as guiding models for democratic decision-making processes (voting, negotiation and deliberation), a defense of a realistic version of deliberation is tried as a procedure capable of increasing the legitimacy of collective agreements.

*KEY WORDS: Local development, Citizen participation, Democratic decision, Deliberation, Legitimacy.*

## LA IMPORTANCIA DEL ACUERDO TERRITORIAL Y SU TRASFONDO DEMOCRÁTICO

Una de las preguntas centrales para quienes trabajamos en procesos de desarrollo a nivel local es cuáles son los elementos necesarios para lograr que el desarrollo emerja (Boisier, 2003). El desarrollo territorial es un proceso sostenible de crecimiento y cambio estructural orientado hacia la mejora de la calidad de vida de la población (Alburquerque, 1997; Vázquez Barquero, 2007). Por lo tanto, se trata de un fenómeno integral, sistémico y complejo que requiere, entre otros elementos, aumentar y potenciar las capacidades locales para tomar decisiones en relación a los modelos de desarrollo, generar impulsos tecnológicos de cambio, difundir el conocimiento y las innovaciones, garantizar el acceso a derechos por parte la población, generar integración y cohesión social (Vázquez Barquero,

2005; Alburquerque, 1997; Madoery, 2008; Chiara, 2004).

Es un proceso que se construye desde los propios territorios, siendo éstos agentes de transformación social decisivos para el desarrollo (Alburquerque et al, 2008). Así como cada territorio tiene características históricas, políticas y sociales propias que definen su identidad, también los actores territoriales tienen rasgos particulares. Por ello, a la hora de pensar en el desarrollo de una localidad, será crucial tomar en consideración las capacidades y potencialidades de los individuos, instituciones, organizaciones y colectivos que la componen, así como el tipo de relaciones que pueden o podrían establecerse entre ellos. Se trata de una dinámica en la que “diversos actores (gobiernos locales, empresas, sindicatos, organizaciones sociales, sector de conocimiento) unen sus fuerzas y recursos para concretar alianzas y formas de cooperación destinadas a impulsar iniciativas locales de desarrollo, tanto a nivel económico, social, político, institucional, cultural y ambiental. Se trata de un enfoque que descansa, esencialmente, en la articulación de los actores territoriales” (Alburquerque, 2017: 21).

De este modo, arribar a consensos en torno al proyecto de desarrollo resulta un asunto primordial. Es decir, deben existir actores con capacidad de interactuar entre sí y generar acuerdos que permitan diseñar y poner en práctica una estrategia de desarrollo compartida (Alburquerque, 2004). Concertar territorialmente la estrategia de desarrollo a seguir implica validar puntos de vista sobre varios aspectos fundamentales: interpretaciones compartidas de la situación de partida, decisiones sobre la visión y los objetivos estratégicos, así como las acciones necesarias para alcanzarlos (Karslen y Larrea, 2015). No obstante, estos procesos de articulación no surgen de forma espontánea. Es necesario generar espacios de encuentro, intercambio y reflexión entre actores heterogéneos, con poder, recursos y habilidades desiguales, que muchas veces se encuentran en conflicto o distantes entre sí. Lograr que estos actores se reconozcan como parte de un proyecto común constituye uno de los desafíos más importantes de toda estrategia de desarrollo. Solo a partir de esa premisa será posible establecer cursos de acción unificados y orientados hacia horizontes definidos colectivamente.

Entre las características específicas que tal consenso territorial debería reunir, Karslen y Larrea (2015) destacan las siguientes:

- Genuino. Que no sea solo un acuerdo en el papel, para cumplir con ciertos pasos y plazos, por ejemplo, recomendados por metodologías, equipos técnicos, instituciones financiadoras.

- Orientador de la acción. Que no sea un acuerdo tan amplio que sea imposible de gestionar. Es decir, en el que se acuerdan grandes objetivos políticamente aceptables como el desarrollo o la mejora de la calidad de vida, pero que no sirven para la práctica. En estos casos se logra un consenso inicial pero luego, a la hora de definir cómo implementarlos, con qué acciones y proyectos concretos aparecen los conflictos.

- Inclusivo. Representativo de los intereses de la diversidad de actores, que tienen distinto poder, voz, visibilidad, legitimidad. Una de las características de los territorios es que son complejos, las organizaciones y personas tienen intereses, prioridades, presiones, miedos, sueños, agendas y objetivos particulares.

- Suficiente. Que existan acuerdos mínimos de cooperación, superadores de las divergencias. Un nivel de acuerdo suficiente para iniciar un proceso de cambio en el que “los actores que están en desacuerdo respetan la decisión de actuar” (Karlsen y Larrea, 2015: 56). Donde, aunque no todos estén de acuerdo, ni todos estén de acuerdo en todo, todos asuman la legitimidad de lo acordado.

Como señalan Arocena y Marsiglia (2017), los procesos de desarrollo con resultados visibles y sostenibles explican gran parte de su éxito en la capacidad de cooperación de los diferentes actores en pos de un interés común que ha sido acordado a través de un proceso concertado. En otras palabras, “el desarrollo territorial depende de un acuerdo entre los actores sobre el tipo de desarrollo que quieren” (Karlsen y Larrea, 2015: 54).

En este punto, la idea de desarrollo entronca necesariamente con dos principios democráticos de

la decisión colectiva. Por un lado, son los propios afectados por la estrategia de desarrollo los encargados y únicos habilitados para concertarla. Dicho de otro modo, aun reconociendo la continua e inevitable interacción que existe con el entorno, así como los múltiples constreñimientos formales e informales a los que queda expuesta toda comunidad, esta comprensión del desarrollo privilegia una idea de autodeterminación colectiva que invalida a priori toda otra forma de decisión sobre el desarrollo de la localidad que provenga desde fuentes exógenas o tutelares.

**“ES NECESARIO GENERAR ESPACIOS DE ENCUENTRO, INTERCAMBIO Y REFLEXIÓN ENTRE ACTORES HETEROGÉNEOS, CON PODER, RECURSOS Y HABILIDADES DESIGUALES, QUE MUCHAS VECES SE ENCUENTRAN EN CONFLICTO O DISTANTES ENTRE SÍ. LOGRAR QUE ESTOS ACTORES SE RECONOZCAN COMO PARTE DE UN PROYECTO COMÚN CONSTITUYE UNO DE LOS DESAFÍOS MÁS IMPORTANTES DE TODA ESTRATEGIA DE DESARROLLO.”**

Al mismo tiempo, esta idea de autodeterminación recalca en la creencia compartida de que todos los miembros de esa comunidad están aproximadamente en igualdad de condiciones para intervenir en el proceso decisorio. Es decir, se supone que ninguno de ellos, o ninguna minoría de ellos, tiene capacidades notoriamente superiores que el resto como para arrogarse el derecho de decidir por sí misma. Esa igualdad, en definitiva, sustenta la validez de la participación de cada miembro en todas las decisiones comunes o, al menos, en la decisión —siempre sujeta a revisión— por la

cual se delega en alguno o algunos de los iguales la representación colectiva en el proceso decisorio. Cuando estos dos principios —autodeterminación e igualdad política— se conjugan “hay buenas chances de que [los miembros de una comunidad política] lleguen a gobernarse a través de alguna especie de proceso democrático” (Dahl, 1992: 43).

Por su parte, asumiendo que estos principios democráticos enmarcan la decisión sobre el desarrollo de un territorio, todavía no quedan establecidas las instituciones específicas por las que se conducirá tal proceso decisorio ni los encargados de llevarlo a cabo. Aquí, las alternativas van desde el involucramiento directo de los miembros de la comunidad a partir de distintos esquemas participativos, hasta la delegación de ese mandato en representantes autorizados, pasando por una gama diversa de combinaciones posibles entre ambas alternativas.

En este sentido, existe una coincidencia generalizada en que es necesario que los procesos para llegar a los consensos sobre el desarrollo sean participativos. En particular, y a la par de los crecientes impulsos de formas más participativas de democracia, existe evidencia que destaca el diseño del proceso participativo como un elemento clave. No obstante, no siempre se explicita la importancia de ponderar las distintas formas que la participación puede asumir en el proceso de construcción del consenso, ni las consecuencias normativas que esto tiene en lo que hace a la naturaleza de las decisiones o acuerdos que por esa vía podrían conseguirse.

En términos generales, si bien desde el desarrollo territorial se enfatiza la importancia de lograr este tipo de consensos, a menudo, la literatura deja una hoja en blanco respecto a las distintas alternativas procedimentales mediante las cuales tales consensos podrían alcanzarse, así como los efectos que esas alternativas suponen, tanto para los actores participantes como para el tipo de decisión colectiva que se plasma en el acuerdo. En este aspecto, los enfoques del desarrollo territorial abrevan en, y podrían complementarse con, acumulaciones conceptuales sobre la participación ciudadana, así como ciertas aproximaciones teóricas sobre la decisión democrática. En lo que sigue, ensayaremos algunos abordajes posibles desde esos ámbitos.

### EL ACUERDO, LA PARTICIPACIÓN Y LA CIUDADANÍA

Especialmente desde las últimas décadas del siglo XX novedosos mecanismos institucionales fueron activados en ámbitos subnacionales de gobierno con el objetivo de habilitar una mayor incidencia en la toma de decisiones públicas por parte de aquellos miembros de la comunidad que formalmente no forman parte de la estructura de gobierno. En este punto, como ya lo anticipamos, los enfoques del desarrollo local incorporan naturalmente una idea de participación en tanto solo a partir de ella la estrategia de desarrollo podría entenderse como el resultado de acuerdo generado desde la propia comunidad. Sin embargo, el hacer intervenir a la ciudadanía y a las organizaciones locales en la toma

de este tipo de decisiones desencadena toda una serie de alternativas, potencialidades y desafíos que es necesario tomar en consideración.

Más allá de las particularidades y objetivos específicos que se persigan con la apertura de espacios de participación, existe un consenso general en la consideración del ámbito local de gobierno como el ambiente más propicio para activar este tipo de experiencias. En tal sentido, puede afirmarse que la única unidad de gobierno que posibilita prácticas participativas efectivas es la de la pequeña escala, en tanto que abre las puertas al diálogo y la interacción cara a cara (Font, 2001). Adicionalmente, la proximidad del contacto y la cercanía entre gobernantes y gobernados que permite la participación ciudadana en la menor escala territorial se conciben como factores fundamentales para la revalorización del vínculo democrático (Ferla et al., 2016).

**“MÁS ALLÁ DE LAS PARTICULARIDADES Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS QUE SE PERSIGAN CON LA APERTURA DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN, EXISTE UN CONSENSO GENERAL EN LA CONSIDERACIÓN DEL ÁMBITO LOCAL DE GOBIERNO COMO EL AMBIENTE MÁS PROPICIO PARA ACTIVAR ESTE TIPO DE EXPERIENCIAS.”**

En este sentido, una de las características más relevantes de las concepciones participativas de la democracia reside en la promesa, más o menos explícita, de que los espacios de participación pudieran constituirse en auténticas “escuelas de ciudadanía”, capaces de

apuntalar el compromiso cívico de los participantes y de densificar el capital social de las comunidades políticas (Pateman, 1970; Putnam, 1993; Mansbridge, 1995; Schugurensky 2004, 2006; Lerner y Schugurensky, 2007). Este aspecto pedagógico, necesariamente presente en todos los marcos políticos a partir de los cuales se configura el espacio de lo público y se toman las decisiones colectivas, por lo general, había permanecido oculto en las teorías representativas de la democracia. Precisamente, esta dimensión pasa a primer plano y es reivindicada en las diversas perspectivas participativas: “Las teorías de la corriente ‘democracia participativa’ tenían en común el suponer un carácter pedagógico de la propia participación, es decir, atribuirle a la experiencia de ‘participar’ un enriquecimiento cívico del ciudadano” (Annunziata, 2015: 45).

Específicamente, estas concepciones enfatizan que la participación ciudadana contribuye a desarrollar ciertas predisposiciones en aquellos que participan. Estas “escuelas de ciudadanía” constituyen así “es-

pacios privilegiados para el aprendizaje cívico y la redistribución del capital político” (Schugurensky, 2004: 607). El aprendizaje cívico implica el desarrollo de un conjunto de virtudes como la solidaridad, la tolerancia, la transparencia, la responsabilidad y el respeto. Por su parte, aumentar el capital político, es decir la capacidad de autogobernarse y de influir en las decisiones, significa generar conocimientos, habilidades, actitudes y recursos. Se espera entonces que la participación favorezca la creación de “mejores ciudadanos” (Lerner y Schugurensky 2007), más interesados e implicados en los asuntos públicos, con mayor comprensión de los procesos decisorios de la vida colectiva (Font et al., 2000). De este modo, se supone que el ejercicio de participar conlleva la oportunidad de mejorar las habilidades que se requieren para una participación de calidad (Ferla, 2014). Se generaría así una suerte de círculo virtuoso, en tanto que, “las cualidades que se requieren de los ciudadanos para que el sistema funcione con éxito son las que el propio proceso de participación desarrolla y fomenta; cuanto más participe el ciudadano, mejor podrá hacerlo” (Pattman, 1970: 25).

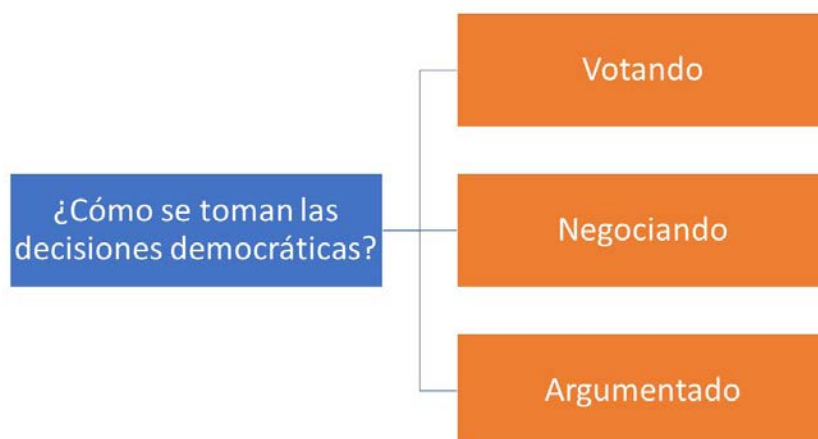
No obstante, el referido “círculo virtuoso” que se supone genera la participación, a menudo ocluye las distintas alternativas que el concepto de participación puede asumir, así como los potenciales efectos no deseados que esas formas de participación pueden tener sobre los participantes. Antes que funcionar como escuela de ciudadanía, un proceso participativo inconsistente o malogrado, paradójicamente, podría terminar reforzando las actitudes individualistas o competitivas que se pretenden desestimular, o bien provocar una suerte de desmotivación o apatía política que lleve a la ciudadanía a desistir de futuras instancias de participación.

En particular, en lo que sigue, nos interesa indagar sobre diferentes principios orientadores que permiten ordenar analíticamente los diversos diseños de los procedimientos democráticos de toma de decisiones mediante los cuales se pretende arribar a un acuerdo. A su modo, también, esas distintas orientaciones normativas perfilan distintas modelizaciones de la democracia y del ciudadano.

## EL ACUERDO TERRITORIAL COMO DECISIÓN COLECTIVA Y LAS DISTINTAS FORMAS DE DECIDIR

Entender el acuerdo sobre el desarrollo del territorio como una forma de decisión colectiva permite considerar el aspecto normativo que con él se pone en juego. Por un lado, toda decisión supone que debemos dirimir entre varias formulaciones del problema y varias opciones. Si solo existiera una perspectiva del desarrollo no tendríamos nada sobre lo que decidir o acordar. Ahora bien, la elección de una de las diversas visiones de desarrollo —incluso cuando la elegida resulte de una síntesis de varias de ellas—, supone la necesaria exclusión de las alternativas no elegidas. De allí que cuanto mejor fundamentada esté la exclusión de las opciones relegadas, mayor será la legitimidad atribuida a aquella que finalmente se selecciona.

Por su parte, cuando se trata de una decisión que tomamos con otros —tal como sucede en lo que atañe al desarrollo de un territorio— nos vemos implicados en un compromiso normativo derivado de una doble obligación. Por un lado, sobre el pasado, en tanto nos obligamos a interrumpir el proceso de definición del problema y de formulación y evaluación entre alternativas disponibles. Por otro, sobre el futuro, en tanto nos obligamos a actuar de acuerdo con la alternativa elegida (Urfalino, 2013:



### Principio de votación

- Las decisiones colectivas deben basarse en la sumatoria de los intereses individuales
- Ese interés es individual y anterior al interés político
- Una vez que sabemos cuáles son las alternativas disponibles, votamos aquella que nos parece individualmente mejor
- Finalmente se cuentan los votos y tenemos una decisión

92; Annunziata, 2013: 19). En cuanto a esto último, si bien, por lo general, ningún proceso decisorio resulta tan definitivo como para anular la posibilidad de su revisión, el compromiso para con la alternativa seleccionada debe ser lo suficientemente sólido y estable como para que pueda considerarse obligatorio para el grupo en cuestión. Sin una estabilidad suficiente la decisión resulta incapaz de unificar la acción colectiva y perdería su sentido normativo.

Una de las maneras de abordar la legitimidad de tal compromiso normativo, es considerar la naturaleza del proceso por el cual se construyen las decisiones colectivas democráticas. Algunos autores que abordan este asunto desde un punto de vista teórico han propuesto una distinción, que se ha vuelto ya clásica, entre tres posibles principios normativos (por ejemplo, Elster, 1991; Martí, 2006; Ovejero, 2008). Se trata de tres vías o caminos que permiten justificar que la decisión resultante será legítima y que, por lo tanto, todos los implicados en el procedimiento deberán sujetarse a ella. Estos tres principios son: la votación, la negociación y la argumentación. Debe tenerse en cuenta que se trata de principios básicos con relevancia normativa para guiar el diseño y el funcionamiento de la multiplicidad de procesos reales de toma de decisiones democráticas (Martí, 2006: 40), entre los que deberían contarse también los procesos puramente representativos o aquellos que habilitan formas de participación ciudadana. No obstante, el interés orientativo que estos principios pudieran tener no puede desconocer tampoco las complejidades a la que está expuesta la práctica concreta de toma de decisiones. De allí también que, intentar desplegar estas orientaciones teórico-normativas en cualquier proceso real y sin una prudente ponderación de los contextos de implementación, podría resultar contraproducente. Hecha esta advertencia crucial, po-

demos pasar entonces a considerar estos tres principios.

Según el principio de votación, las decisiones colectivas deben basarse en la sumatoria o agregación de los intereses individuales. La conformación de ese interés es personal. Específicamente, este modelo no requiere del intercambio subjetivo para la construcción de las preferencias individuales, ya que se consideran como algo dado con anterioridad a la participación en el proceso. “En tal caso, ni siquiera se perderá tiempo discutiendo, intentando justificar razones” (Ovejero, 2008: 158). De hecho, ni siquiera sería necesario reunirse para expresar puntos de vista y tomar decisiones colectivas. Según Elster (1998: 19), el principio puro de votación aparece con claridad en “la concepción rousseauiana de la toma colectiva de decisiones. Los ciudadanos tenían que definir sus preferencias aislados unos de otros para evitar ser contaminados por la elocuencia y la demagogia”. Una vez que se ha tomado conocimiento sobre cuáles son las alternativas posibles para resolver un determinado asunto, lo único que resta hacer es votar aquella que individualmente se prefiere. Finalmente, se cuentan los votos y se tiene así una decisión colectiva.

Para el principio de negociación<sup>2</sup> la decisión es el resultado de un proceso de cálculo estratégico entre individuos que regatean, hacen concesiones mutuas, engañan a los otros o los amenazan con el fin de imponer sus intereses individuales. La capacidad que tenga cada participante para hacer que el acuerdo o la decisión final refleje aquello que resulte más beneficioso a sus preferencias individuales dependerá de cuánto poder disponga (Martí, 2006: 48). En este caso, a diferencia del principio de votación, se requiere de una interacción entre los participantes para conocer los puntos de vista de los demás, medir el poder que cada uno

### Principio de negociación

- La decisión resulta de un proceso de negociación estratégica entre individuos que regatean, hacen concesiones mutuas, engañan a los otros o los amenazan con el fin de imponer sus propios intereses
- La capacidad que tiene cada participante para hacer que la decisión final lo beneficie más o menos dependerá de cuánto poder o recursos tenga para negociar
- La decisión final es el reflejo del peso desigual de las posiciones de quienes participan del proceso

tiene y calcular los costos y beneficios de los posibles cursos de acción colectiva. En este escenario, es posible que el individuo relegue o ceda parte de sus intereses frente a las preferencias de otro actor. Pero este ceder no supone un convencimiento de que con ello se contribuye a la conformación de una decisión cualitativamente mejor que otras, más bien refleja una evaluación estratégica de las ventajas individuales. “De modo que el tránsito de las preferencias individuales a la decisión colectiva se produce mediante una transformación estratégica de las preferencias individuales y una comparación de preferencias que permite después su integración en el consenso estratégico en torno a la decisión” (Martí, 2006: 49). En definitiva, la decisión final no resulta de la simple sumatoria de preferencias anteriores a la interacción política sino que implica una acomodación calculada de intereses en función del peso desigual que tiene cada participante.

Finalmente, el principio de deliberación “consiste en un intercambio desinteresado de razones a favor de una propuesta u otra, en condiciones de absoluta igualdad, con la disposición de ceder frente a la presentación de un mejor argumento y con el ob-

jetivo compartido de tomar una decisión correcta” (Martí, 2006: 49). Así, el intercambio deliberativo permite fundamentar racionalmente las medidas que vayan a tomarse y, de esta manera, los participantes de dichas instancias estarían en condiciones de visualizar a las decisiones resultantes como cualitativamente superiores, comprendiéndolas como las mejores de las alternativas disponibles a la luz de la información que se tiene a disposición. “Aquí, las preferencias se conforman en el mismo proceso de discusión. Por supuesto, por lo común los individuos acudirán a la deliberación con ciertas ideas, pero en el diálogo las modificarán a la luz de las mejores razones” (Ovejero, 2008: 160).

En este sentido, una de las premisas del procedimiento deliberativo es la inclusión de la mayor cantidad posible de puntos de vista sobre el asunto en cuestión, en tanto se supone que esa pluralidad y apertura amplifica la información relevante a considerar, tendiendo así a mejorar la resolución final del problema. Asimismo, la deliberación exorta a minimizar e idealmente anular todas las distorsiones externas al proceso de argumentación, tales como la desigual distribución de poder o recursos,

### Principio de argumentación

- Consiste en un intercambio desinteresado de razones a favor de una propuesta u otra, con la predisposición de ceder ante un argumento o un punto de vista mejor que el propio con el objetivo de tomar una decisión correcta
- Se pretende minimizar la desigual distribución de poder o de recursos, fomentando una igualación en el uso de la palabra
- Se asume que si se examinan imparcialmente los argumentos que se presentan en la discusión, se tendrán suficientes razones para considerar que la decisión tomada es justa o correcta

|  | Principio de votación  | Principio de negociación   | Principio de argumentación  |
|--|--|--|---|
| Decisión colectiva                                     | Acuerdo agregativo   | Acuerdo estratégico  | Acuerdo deliberativo  |
| Tipo de preferencias o intereses de los actores        | Anteriores a la interacción política y no se modifican por esa interacción   | Se modifican en la interacción política en base a un cálculo estratégico   | Se modifican en la interacción política a partir de mejores argumentos  |
| Racionalidad del actor político                        | Orientada por preferencias autointeresadas   | Orientada por preferencias autointeresadas   | Orientada por preferencias autointeresadas, pero con capacidad de <i>descentrarse</i> de esas preferencias  |
| Relación entre preferencias o intereses de los actores | Relación adversarial, las preferencias necesariamente compiten entre sí  | Relación adversarial, las preferencias necesariamente compiten entre sí  | Las preferencias pueden coordinarse racionalmente mediante un procedimiento argumentativo   |
| Alcance de la idea de igualdad democrática             | Las partes pueden participar por igual en el procedimiento y se asume una idea de igualdad plena al conferir a cada voto el mismo valor cuantitativo | Las partes pueden participar por igual en el procedimiento, pero se acepta la desigual distribución de poder o recursos que ellas tienen | Las partes pueden participar por igual en el procedimiento y se asume una idea de igualdad en la consideración de las voces y en el tratamiento de los argumentos |

Comparativo de los tres principios normativos de la toma de decisiones democráticas.

Elaboración propia, en base a Martí, 2006.

procurando garantizar así una equiparación a través de la igualación en el uso de la palabra. En este esquema, se asume que mediante una evaluación racional de los argumentos expuestos en el debate, los participantes podrían llegar a un convencimiento sobre la justicia o corrección de la decisión que surja de ese intercambio deliberativo. Esta forma de “consenso razonado, (...) se obtiene por la fuerza de los argumentos utilizados, y no por la efectividad de las coacciones, amenazas, promesas o cualquier otra estrategia negociadora, ni por una mayoría de votos emitidos” (Martí, 2006: 50).

Es importante tener en cuenta que la distinción propuesta reconstruye tres modelos ideales y que, por lo tanto, ningún proceso real de toma de decisiones coincide plenamente con alguno de ellos. Dicho de otro modo, cuando pasamos a la práctica, es normal que tomemos decisiones a partir de una combinación de estos principios. Como sea, las tres

orientaciones generales que ellos nos proporcionan sintonizan con concepciones específicas de la ciudadanía y, a su vez, orientan el diseño operativo tanto de las instituciones democráticas, en general, como de los dispositivos participativos, en particular.

## VIRTUDES DE UNA VERSIÓN REALISTA DEL ACUERDO DELIBERATIVO

Existe consenso en que la deliberación tiene ventajas cuando se la compara con el principio de votación o de negociación, especialmente cuando se considera el desempeño de la participación ciudadana en la escala local. En particular, cabe suponer que los consensos alcanzados mediante deliberación tienden a ser más amplios, profundos y duraderos que los que pueden obtenerse a partir de la simple votación o la negociación estratégica entre actores autointeresados y desiguales. Sin embargo,



también debería subrayarse que no siempre existen las condiciones propicias para fomentar espacios deliberativos y que, en determinados contextos desfavorables, su promoción podría incluso resultar contraria a los efectos buscados. En este sentido, será clave acompañar la pretensión de maximizar la legitimidad argumentativa de la decisión colectiva con la situación fáctica, a menudo mucho menos promisorio, en la que habremos de desarrollar la discusión, cerrar la deliberación y decidir.

Por un lado, la dinámica argumentativa puede resultar más costosa que los otros principios de toma de decisión, fundamentalmente, en cuanto al tiempo que requiere y al esfuerzo que supone la eventual postergación de preferencias o puntos de vistas particulares en aras de construir intereses generalizables. No obstante, este principio tampoco exige eliminar o reprimir los puntos de vista particulares como condición previa al ingreso a la discusión. Por el contrario, cada interés particular es importante y, en algún sentido, son ellos los que llenan de contenido concreto el debate mismo. En todo caso, lo que demanda el principio de argumentación es una suerte de disposición personal y un diseño institucional que habilite y propicie a que otras perspectivas puedan estimular una evaluación crítica y una eventual revisión de los intereses o preferencias individuales. Esto último implica aceptar que el individuo, por sí mismo, nunca tiene a disposición toda la información necesaria para tomar la mejor de las decisiones posibles —en términos de corrección o justicia— y que, por lo tanto, las perspectivas de los otros necesariamente contribuyen a mejorar su punto de vista —tanto sea para descartarlo o para reafirmarlo—.

En el intento por construir una visión realista y no romantizada de la deliberación, es interesante considerar el concepto de “consenso aparente” que propone Philippe Urfalino (2013)<sup>3</sup>. Sin cuestionar el valor normativo de la deliberación, este concepto intenta describir la especificidad de este modo de decisión en situaciones empíricas. Así, a partir del estudio de algunos casos, el autor muestra que una de las formas habituales por las que se cierra la discusión y se llega a un consenso es la siguiente: luego de un tiempo más o menos extenso de deliberación, alguno de los miembros del grupo realiza una síntesis y propone lo que parece resultar como decisión. De este modo, “la decisión por consenso aparente exige, no la unanimidad o la casi unanimidad, sino la ausencia de desacuerdos expresados; (...) cada uno constata que una propuesta de acción

a emprender que se supone resultante de la discusión no es objeto de una contestación explícita; así, esta síntesis se transforma en la última propuesta y en la decisión tomada” (Urfalino, 2013: 76).

Si nadie se opone, aunque solo unos pocos expresen explícitamente su aprobación mientras la mayoría permanece en silencio, esta propuesta se transforma en una decisión colectiva. Si, por el contrario, al menos un participante manifiesta su oposición, la discusión se retomará hasta que otro miembro realice una nueva síntesis y la someta a la consideración del grupo (Annunziata, 2013: 20-21). Esto último permite pensar el proceso que va desde la deliberación a la decisión como una continuidad antes que como una ruptura radical. Por su parte, el tipo de decisión orientada por un consenso aparente, de ninguna manera supone una mengua en la acumulación de los intercambios y argumentos que, según se afirma desde las comprensiones deliberativas, redundan en un incremento de la calidad y racionalidad de la decisión. Hacia esa acumulación podemos regresar en cualquier momento, ya sea para reencontrarnos con aquellas buenas razones que nos convencieron de actuar de un modo y no de otro, o bien para reconsiderarlas a la luz de nuevos puntos de vista.

Si, por un lado —tal como afirmábamos más arriba—, las decisiones colectivas nos obligan a interrumpir en algún punto la discusión y actuar según la alternativa elegida; por otro lado, pensar el pasaje de la deliberación a la decisión como un continuum, también nos permite incorporar el impulso inverso que habilita la posibilidad de revisar deliberativamente la decisión acordada. Tal como lo indica Habermas (1998: 382), “[l]as deliberaciones se enderezan en general a alcanzar un acuerdo racionalmente motivado y pueden en principio proseguirse ilimitadamente o retomarse en cualquier momento”. Desde luego que, para que la acción colectiva se sostenga en el tiempo y tenga un mínimo de certidumbre, esta reapertura requiere una buena dosis de prudencia y equilibrios pragmáticos. Pero, después de todo, si en el pasado tuvimos buenas razones para decidir algo, deberíamos abrirnos a la posibilidad de que, a futuro, tengamos mejores razones para revisar lo acordado.

En cualquier caso, cada nueva vez que el proceso de discusión se active, habremos de considerar bajo qué procedimientos y principios de toma de decisiones nos vamos a conducir. Por todo lo dicho, siempre que se asuma desde una posición no idea-

lizada y sin desconocer sus posibles limitaciones, creemos ver en el principio de argumentación un buen candidato para incrementar la legitimidad de nuestros acuerdos colectivos.

A lo largo de este trabajo hemos sistematizado, desde un punto de vista teórico-normativo, algunas de las ventajas y potencialidades que tiene la deliberación como principio generador de consensos. Esta sistematización podría ser útil como referencia para algunos procesos reales de toma de decisiones democráticas. No obstante, una vez más, cabe enfatizar las dificultades, complejidades y matices con que se nos presenta la realidad en la que debemos actuar. En no pocas ocasiones, esa realidad hará prácticamente imposible cualquier intento por deliberar. Sin embargo, incluso allí, este principio podría hacerse valer indirectamente como norte hacia el cual orientar la transformación de la realidad para que, en algún momento, quizá, podamos construir junto a otros y en pie de igualdad decisiones basadas en buenos argumentos.

## NOTAS

1. El artículo recoge algunas de las reflexiones y aprendizajes que realizamos en el proceso de acompañamiento técnico al Municipio de Pan de Azúcar del Departamento de Maldonado, Uruguay, en 2017 para la elaboración participativa de un plan estratégico territorial. Algunas de las ideas preliminares que aquí se desarrollan fueron presentadas como ponencia en el Congreso: “Desafíos de la Participación en los Procesos de Desarrollo Territorial”. GEPADE, CENUR Litoral Norte, UdelaR, Salto, Uruguay, agosto de 2019. Agradecemos los comentarios de quienes revisaron anónimamente este artículo ya que permitieron esclarecer algunos pasajes de la versión previa.
2. La concepción que aquí se presenta de la negociación proviene específicamente de cierta literatura sobre la decisión democrática que contrapone el principio de argumentación al de negociación. Debe tenerse en cuenta que, desde otras perspectivas, la idea de negociación tiene connotaciones diferentes y es entendida como una forma de resolver conflictos que admite modalidades de cooperación o colaboración que permiten llegar a acuerdos beneficiosos para todas las partes. En tal sentido, a menudo, la idea de negociación queda emparentada a la de deliberación o discusión pública.
3. En un sentido diferente al que propone Urfalino, también Karlsen y Larrea utilizan la idea de “consenso aparente” para referir a ciertas fragilidades propias de lo que, en principio, se suponía como un consenso más sólido que el realmente alcanzado y que pueden llegar a poner en jaque la viabilidad de la acción colectiva (2015: 59, 61, 67)

## BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, F. (1997). Metodología para el desarrollo económico local. Capítulo 28. ILPES, Santiago de Chile.
- Alburquerque, F. (2004). El enfoque del Desarrollo Económico Local. Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo.
- Alburquerque, F. (2017). “Prólogo”, en J. Arocena y J. Marsiglia: La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas. Montevideo, Taurus, pp. 17-27.
- Alburquerque, F.; Costamagna, P. y Ferraro, C. (2008). Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio. Buenos Aires, UNSAM-EDITA.
- Annunziata, R. (2013). “Nota preliminar”, en P. Urfalino: Cerrar la deliberación. Teoría de la decisión colectiva. Buenos Aires, Prometeo, pp. 11-27.
- Annunziata, R. (2015). “Ciudadanía disminuida: la idea de la “construcción de ciudadanía” en los dispositivos participativos contemporáneos”, en Temas y debates, 19, julio-diciembre, pp. 39-57.
- Arocena, J. y Marsiglia, J. (2017). La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas. Montevideo, Taurus-Universidad CLAEH.
- Boisier, S. (2003). ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, 27, octubre, Caracas.
- Chiara, M. (2004). “La gestión local. Eslabón perdido de las políticas sociales orientadas al desarrollo local”, en Civitas – Revista de Ciências Sociais, 2 (4), pp. 354.
- Dahl, R. (1992). La democracia y sus críticos. Barcelona, Paidós.
- Elster, J. (2001). “Introducción” en Id. (Comp.), La democracia deliberativa. Barcelona, Gedisa, pp. 13-33.
- Ferla, P. (2014). Los resultados y efectos de una experiencia de participación ciudadana en el ámbito local: el presupuesto participativo de San Carlos -Uruguay- desde la visión de los actores. Tesis de Maestría. UNSAM-UAM.
- Ferla, P.; González, J.; Silva, L. y Zuasnabar, I. (2016). Panorama del nivel municipal en Uruguay. Montevideo, UCU-Fundación Konrad Adenauer.
- Font, J. (2001). “Introducción”, en Id. (Coord.). Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona, Ariel, pp. 13-30.
- Font, J., Blanco, I., Gomà, R., Jarque, M. (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”. Caracas, pp. 113-140.
- Habermas, J. (1998). Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid, Trotta.
- Karlsen, J. y Larrea, M. (2015). Desarrollo territorial e investigación acción. Innovación a través del diálogo. Do-

nostia, San Sebastián, Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad-Fundación Deusto.

- Lerner, J. y D. Schugurensky (2007). “La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo”, en *Temas y Debates*, 13, pp. 15-179.
- Madoery, O. (2008): *Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Buenos Aires, UNSAM.
- Mansbridge, J. (1995). “Does Participation Make Better Citizens?”, en *The Good Society*, 5 (2), pp. 1-7.
- Martí, J. L. (2006). *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid, Marcial Pons.
- Ovejero, F. (2008). *Incluso un pueblo de demonio: democracia, liberalismo y republicanismo*. Madrid, Katz.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- Schugurensky, D. (2004). “The Tango of Citizenship Learning and Participatory Democracy”, en K. Mundel y D. Schugurensky (Eds.). *Lifelong Citizenship Learning, Participatory Democracy and Social Change*. Toronto, Transformative Learning Centre, OISE/UT, pp. 326-334.
- Schugurensky, D. (2006). “This is our school of citizenship. Informal learning in local democracy”, en Z. Bekerman, N. Burbules y D. Silberman (Eds.). *Learning in Hidden Places: The Informal Education Reader*. New York, Peter Lang, pp. 163-182.
- Urfalino, P. (2013). *Cerrar la deliberación. Teoría de la decisión colectiva*. Buenos Aires, Prometeo.
- Vázquez Barquero, A. (2005). *Las fuerzas del desarrollo*. España, Antonio Bosch.
- Vázquez Barquero, A. (2007). “Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial”, en *Investigaciones Regionales*, 11. Asociación Española de Ciencia Regional. Madrid, pp. 183-210.