

# ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

## DEMOCRACIA DELIBERATIVA Marco normativo y herramienta para la participación ciudadana

Raúl Torres,  
Investigador Asociado del Centro de Investigación Salud y Sociedad  
Universidad Evangélica de El Salvador  
retpaz@gmail.com

Recibido 03/06/15  
Aceptado 16/10/15

### RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo contribuir al desarrollo de una cultura política del diálogo para la paz. Para ello se presenta un marco histórico, conceptual y evaluativo de la democracia deliberativa como horizonte de una cultura política de diálogo y paz, se evalúa un caso concreto de espacio público convocado por el Gobierno de la República (El Consejo Económico Social, CES, 2009), y se recomiendan una serie de variables que permitan construir indicadores para el seguimiento de futuras experiencias. Para ello se adopta un enfoque metodológico exploratorio cualitativo, en el que se propone y documenta un modelo de política democrática “deliberativa”, y desde el cual se evalúan algunas experiencias de diálogo social y político en El Salvador, desde la 1970 hasta la convocatoria en 2009, por parte del Gobierno de la República a la conformación del CES. Como resultados, tenemos un esquema básico de las ideas clave de una concepción de la democracia que puede servir de marco para el ejercicio de una ciudadanía activa; una valoración de la experiencia del CES como un espacio para la deliberación en torno a un problema nacional, como lo es la fiscalidad, que al no llegar a acuerdos sobre ello, deja una experiencia importante para seguir avanzando en diálogos futuros; y, finalmente, una propuesta que permita construir herramientas para el seguimiento (medición), de la calidad de los procesos democráticos deliberativos.

**Palabras clave:** *Política, democracia, deliberación, consenso, espacio público, El Salvador.*

## DELIBERATIVE DEMOCRACY Legal Framework and tools for civic participation

### ABSTRACT

This Project is aimed at contributing to the growth of political culture of dialogue for peace. To do this, a historic, conceptual and evaluative framework on deliberative democracy is presented, as a horizon for a political culture of dialogue and peace. A concrete case is evaluated, that of a public space convened by the Government of

the Republic (Economic and Social Council 2009). As a result, a set of variables that would allow for the creation of indicators for the follow-up of future experiences are recommended. For this purpose a qualitative exploratory methodological approach is adopted to propose and document a model of democratic and “deliberative” politics, from which some experiences of social and political dialogue in El Salvador are evaluated, from 1970 up to the convening in 2009 for the formation of the Economic and Social Council by the Government of the Republic. As a result, there is a basic outline of the main ideas on the views of democracy that serve as the framework for the exercise of an active citizenship; an assessment of the experience of the ESC as a forum for debating national issues such as taxation, so that even though no agreement is reached, it generates an important experience to continue future conversations; and finally, there is a proposal for the creation of tools for the monitoring (assessment) of the quality of the deliberative and democratic processes.

**Key words:** *Politics, democracy, deliberation, consensus, public space, El Salvador.*

## INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es mostrar que si bien en El Salvador de postguerra no se ha cultivado el hábito del diálogo democrático deliberativo transparente, existen algunas experiencias que permiten vislumbrar elementos para la profundización del avance hacia una cultura del diálogo. En este contexto, y de la mano de un recorrido histórico breve de las experiencias de diálogo hasta llegar al análisis de la última de ellas (CES, 2009), el presente trabajo ofrece una conceptualización histórica y evaluativa que permita construir herramientas para asistir los presentes y futuros esfuerzos de diálogo político social nacional. En este intento, se recoge uno de los avances más importantes en la reflexión del pensamiento democrático para hacer política en las últimas cuatro décadas: el modelo deliberativo. Este esfuerzo es continuado por una serie de autores, debates y experiencias que son necesarias recoger para ilustrar posibles formas de hacer avanzar la cultura política en nuestro país. De ahí que el trabajo busque derivar, a partir de la evaluación de nuestra experiencia, una serie de propuestas encaminadas a construir

herramientas de seguimiento y monitoreo de presentes y futuros espacios de diálogo político social orientados a construir consensos de largo alcance más allá del inmediatismo de agendas particulares. Con ello queremos invitar a la reflexión y debate para quienes lean estas líneas, y con ello buscar expandir los esfuerzos académicos de proponer alternativas a los problemas de la cultura del diálogo en el país.

## METODOLOGÍA

Se decidió hacer este trabajo porque a veintidós años de la firma de los Acuerdos de Paz, y después de dos intentos para retomar un proceso de diálogo sostenido, capaz de reinventar y renovar las energías utópicas de cara a una sociedad más democrática, El Salvador, como espacio territorial e institucional de convivencia, se encuentra en una grave situación de fragmentación, desconfianza y falta de cohesión social. En tal sentido, es preciso profundizar en el análisis e identificación de aquellos factores que impiden estructurar un consenso de tales magnitudes. Al mismo tiempo, es pertinente comenzar a dibujar, sobre la

base de una aproximación diagnóstica, una sugerencia propositiva que pueda contribuir a un diálogo auténtico, legítimo, incluyente, participativo, con reglas claras y transparentes.

El tipo de investigación tiene tres características básicas: es fenomenológica, lo cual consiste en el seguimiento de la génesis y estructura (diacronía y sincronía) del hecho a investigar (procesos de diálogo social); holística, que introduce una perspectiva de totalidad de alcance público nacional (las políticas públicas económico-sociales), y es etnográfica, en la medida que reconstruye los procesos involucrados (convocatoria, peso de participación, controles de ejecución y producción de resultados) a través de las valoraciones de los participantes directos, las reglas de juego estipuladas para participar, los pesos y contrapesos y el alcance de los resultados.

## RESULTADOS

### Marco histórico, conceptual y evaluativo de la democracia deliberativa

A diferencia de lo que sucedía en cualquier otro momento de la historia, «en nuestra época la democracia no sólo se nos presenta como el único sistema político legítimo, sino como la forma normal de gobierno» (Held, D., 1991: 34). Sin embargo, el propio término democracia es un sustantivo que admite una multitud de adjetivos (directa, representativa, participativa formal, sustancial, fuerte, liberal, burguesa, popular, pluralista, radical, orgánica, parlamentaria, corporativa, nacional, etcétera), que lejos de ser accidentales acaban determinando su sentido. Ante esto, cabe convenir que «la teoría democrática hegemónica tras la II Guerra Mundial presupone la existencia de una contradicción irresoluble entre participación democrática y gobernabilidad» (Velas, J.C., 2007: 39).

El origen teórico de esta grave contradicción puede rastrearse en los debates del periodo de entreguerras y en el profundo cuestionamiento de los presupuestos participativos efectuado por autores como Max Weber, Carl Schmitt y Josep Schumpeter, el cual desembocó en el «concepto mínimo de democracia» (Bobbio, N., 1984: 24-27), o su formulación restringida, conocida como «elitismo democrático, según la cual para que el sistema político pueda ponerse en marcha la soberanía de las masas ha de limitarse en la práctica a un mero procedimiento de selección de los gobernantes» (Downs, A., 1971).

Por otro lado, la impresionante oleada democratizadora que barrió el sur de Europa durante los años setenta, que se extendió por buena parte de Latinoamérica durante los años ochenta y que alcanzó con el cambio de década a la Europa del Este, no logró sofocar, sin embargo, la insatisfacción que desde hacía tiempo despertaba la práctica real de las democracias liberales. La generalizada alegría por la caída de tantos muros que coartaban de raíz la libertad no impidió que creciera el desencanto hacia una forma de organización política en la que el ciudadano común dispone de escasas opciones para participar en las decisiones importantes, las cuales casi indefectiblemente caen en manos de profesionales de la política o de tecnócratas; en todo caso, de instancias no sometidas al escrutinio público. La desilusión se torna mayor cuando se constata que la opinión de los ciudadanos apenas cuenta, pues importantes grupos de opinión privados filtran y estructuran cognitivamente las cuestiones susceptibles de ser sometidas a la competencia política e incluso definen el inventario de las respuestas aceptables. Y por si esto ya fuera poco, la corrupción, las componendas y la

burocratización de los partidos políticos no hacen sino abonar el escepticismo, la frustración y, lo que resulta más grave, el desprestigio de la democracia.

Es en este contexto, a la vez teórico y práctico, donde se ha de ubicar el giro deliberativo experimentado por la reflexión contemporánea en torno a la democracia. Filósofos políticos de orientación normativista (Habermas, J., 1998: 363-406; y 1999: 229-258) han criticado e impugnado con especial severidad y relativo éxito aquella concepción empirista de la democracia que la reduce a procesos electorales periódicos. La recuperación de la noción de «sociedad civil» (Cohen, J. L., y Arato, A., 2000), y las indagaciones sobre el concepto de esfera pública facilitaron la formulación de una concepción deliberativa de la política, que posiblemente constituya una de las aportaciones más notables efectuadas en la teoría democrática a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. No en vano los promotores de la democracia deliberativa buscan dar cobertura teórica a los nuevos movimientos sociales, a las iniciativas cívicas y, en general, a todas aquellas conductas políticas no convencionales que favorecen una cierta desinstitucionalización de la política y una rehabilitación normativa del papel del ciudadano en la vida pública (Offe, C., 1992: Cap. X, 163-244).

En 1989, Joshua Cohen publicó la primera propuesta teórica de democracia deliberativa; su modelo, imbuido de las ideas liberales de John Rawls, concebía «un sistema político basado en la deliberación entre ciudadanos libres e iguales, dirigida ésta a la búsqueda del bien común y la formación de consensos que provean legitimidad a las decisiones colectivas» (Cohen, J., 1989: 17-34). En Europa, Jürgen Habermas había propuesto

una ética emanada de la esfera pública, que «permeara la esfera administrativa del Estado y orientara sus decisiones hacia el bien común; para ello, desarrolló la idea del poder comunicativo, en oposición al poder estratégico, como un mecanismo para forzar decisiones colectivas legítimas» (Habermas, J., 1998). Luego del análisis de las implicaciones institucionales en una sociedad regida por tales fundamentos, presentó su versión de deliberación política, que no se basa en la defensa de valores fundamentales, sino en una serie de procedimientos que favorecen el poder comunicativo y proscriben el uso del poder estratégico, lo que le otorga legitimidad a las decisiones resultantes. Aún con divergencias respecto a las características del modelo deliberativo, tanto Habermas como Cohen parten de un núcleo esencial: participación en condiciones de igualdad, argumentación, ausencia de coerción y búsqueda del bien común.

En realidad, «la deliberación nunca es empleada como único procedimiento para tomar decisiones colectivas. Siempre es complementada por la votación o la negociación o por ambas» (Elster, J., 2001: 28). Teniendo en cuenta esto, el núcleo común de las diversas concepciones de democracia deliberativa podría perfilarse con la ayuda de dos notas: «Todas concuerdan en que el concepto incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o de sus representantes: ésta es la parte democrática. Todas, asimismo, concuerdan en que incluye la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: ésta es la parte deliberativa» (Elster, J., 2001: 21).

La política no se reduce a simple mercadeo y transacción de preferencias privadas. Comienza cuando los diversos agentes están dispuestos a valorar y revisar sus preferencias, intereses y opiniones a la luz del debate público, conforme vayan obteniendo nuevas informaciones o perspectivas alternativas. La democracia deliberativa subraya la necesidad que haya un alto grado de reflexión y debate, tanto por parte de la ciudadanía como de los poderes legislativo y ejecutivo. Lo que se trata es de garantizar que las decisiones sean reflexivas y bien fundadas, y no instantáneas de las opiniones individuales vertidas en un momento dado. Se contrapone a aquella concepción del espacio público donde los ciudadanos se encuentran entre sí tan sólo para alcanzar compromisos sobre posiciones e intereses cerrados. Aboga por «instaurar un espacio de interacción y de experiencias compartidas que permita generar cohesión social necesaria para poder articular lo común y tramitar las diferencias. La deliberación pública se concibe entonces como el mecanismo adecuado que garantiza la posibilidad de generar y poner en común la información necesaria para que los ciudadanos perciban sus intereses» (Sampedro, V., 2000: 16).

Democracia deliberativa no es sinónimo de democracia directa, de respuestas inmediatas a los problemas planteados ni de respuestas irreflexivas ante las presiones populares. Sin embargo, «los diferentes métodos de participación directa no resultan incompatibles con dicha idea de democracia, así por ejemplo, la iniciativa popular o la celebración de referendos y plebiscitos son medidas recomendables y en sintonía con el ideal de que todos los afectados por las decisiones participen de manera directa y reflexiva. El peso que la deliberación pueda adquirir es, en gran

medida, una variable dependiente de la participación activa de los ciudadanos. Los derechos de participación política –tanto en su vertiente activa como pasiva– deben estar debidamente protegidos, pues son esenciales para el desarrollo de la ciudadanía democrática, al menos en su dimensión política” (Nino, C. S., 1997: 204).

Pero la participación ciudadana no se limita a la esfera de la política oficial. En la democracia deliberativa, «asume un enfoque político de doble vía: por un lado, el nivel de la política institucionalizada y, por otro, las actividades y luchas políticas de los movimientos sociales y de la sociedad civil, que conforman la cultura política del entorno de las instituciones» (Benhabib, S., 2006: 180 y ss). Pero la intuición más genuina de la concepción deliberativa consiste en «la afirmación de que, llegado el momento de adoptar una decisión política, el seguimiento de la regla de la mayoría ha de subordinarse al previo cumplimiento del requisito de una discusión colectiva capaz de ofrecer a todos los afectados la oportunidad de defender públicamente sus puntos de vista y sus intereses mediante argumentos genuinos y negociaciones limpias. La deliberación en ningún caso debe confundirse con la mera ratificación colectiva de posiciones ya cristalizadas» (Velas, J.C., 2007: 39).

En la práctica, lo que tenemos es: ausencia de una sociedad civil políticamente activa, debilidad de los instrumentos de control parlamentario, preeminencia del ejecutivo, y «partidos políticos con sus estructuras férreamente controladas por sus cúpulas dirigentes que monopolizan la deliberación sin transparencia, negando a la ciudadanía la oportunidad de definir la oferta electoral y el control del cumplimiento de los programas» (Cohen, J. L., y Arato, A., 2001: cap. X). De esta negativa experiencia

surge la convicción de que es preciso articular otras formas de participación ciudadana que no pasen necesariamente por el tamiz de los partidos. Al menos normativamente, esto hay que buscarlo en «la opinión que se encuentra en los procesos no institucionalizados, en las tramas asociativas multiformes (sindicatos, iglesias, foros de discusión, consumidores, asociaciones de vecinos, organizaciones voluntarias no gubernamentales...), que conforman la sociedad civil como una auténtica red de redes... y es la primera instancia para el control del cumplimiento práctico de los principios constitucionales» (Barber, B., 2000: 77-118).

La gran cuestión llegando hasta aquí es ¿cómo medir evaluativamente estos presupuestos? No hay modo de medir estas cualidades si no es en función del «nivel discursivo del debate público: he aquí un imprescindible indicio de la calidad de una democracia. De ahí que lo decisivo sea la mejora de los métodos y condiciones del debate, pero sin perder de vista que sin participación ciudadana de poco sirven las mejores instituciones democráticas» (Habermas, J., 1998: 381).

### **Un caso particular de intento de diálogo en El Salvador: El Consejo Económico Social (CES)**

Este apartado ofrece una evaluación del caso del Consejo Económico Social como intento de propiciar un diálogo político social en El Salvador, desde los elementos que del enfoque político de la democracia deliberativa se han expuesto en el apartado anterior.

Como antecedentes al CES, el país cuenta con al menos cinco experiencias de intento para entablar un diálogo social como política en busca de acuerdos en asuntos de

importancia nacional: Primero, el Congreso Nacional de la Reforma Agraria, de 1970, convocado por el Partido de Conciliación Nacional (PCN) durante el Gobierno del militar Fidel Sánchez Hernández; en esta experiencia se cuestionó la estructura de la tenencia de la tierra (Arias Peñate, S., 1980: 150), pero no se tradujo en medidas concretas, siendo visto como una manipulación política demagógica del gobierno de turno (Polanco Mazariego, A., 1994).

El segundo, el Foro Nacional, de mayo de 1979, convocado por el presidente militar Carlos Humberto Romero para contener la violencia política que se había agudizado a las puertas de la guerra civil, pero que fracasaría al mantener su política de «combate al terrorismo» (Romero, C.H., ECA, No. XXXIV, junio de 1979: 463-464).

Tercero, el Comité Permanente del Debate Nacional por la Paz, convocado en 1988 por el Arzobispado de la Iglesia católica de San Salvador, se constituyó como la alianza más importante de la sociedad civil que contribuyó a la finalización de la guerra y a la firma de los Acuerdos de Paz; «este proceso de diálogo se caracterizó porque tanto los partidos políticos como el gobierno fueron excluidos con la finalidad de permitir que las fuerzas sociales expresaran de manera independiente su parecer sobre la conveniencia de terminar el conflicto a través de mecanismos políticos» (ECA, No. 644, junio 2002: 481).

Cuarto, el Foro de Concertación Económico y Social, uno de los compromisos más relevantes por el Acuerdo de Paz (1992), en el cual participarían los sectores gubernamental, laboral y empresarial con la finalidad de alcanzar acuerdos que estuvieran en la dirección de desarrollar económica y socialmente el país (Acuerdos de Paz. Capítulo V, Tema Económico Social,

8, 36); lamentablemente, tuvo una vida efímera, debido a la imposibilidad práctica de que el gobierno, empresa privada y el sector laboral se pusieran de acuerdo en temas clave como el salario mínimo y las revisiones al marco legal en materia laboral.

Y quinto, la propuesta del Plan de Nación, que en 1997, por iniciativa del presidente de la República Armando Calderón Sol, establece la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), conformada por personas connotadas de la vida económica, social e intelectual del país que tiene por meta elaborar un documento que establezca las bases y/o fundamentos de una estrategia de desarrollo nacional. En el año 2000, lamentablemente, la Asamblea Legislativa, a petición del Ejecutivo, aprueba la Ley de Integración Monetaria —la dolarización de la economía— lo cual fragmenta los acuerdos alcanzados y se perdió parte del esfuerzo realizado en el ámbito de la CND durante casi tres años.

En junio del 2009 llega a la Presidencia de El Salvador, por primera vez en la historia, un candidato del partido de izquierda. Las expectativas socio políticas para ese entonces son enormes, dado que existe un acumulado histórico de cambios pendientes que venían pujando por realizarse desde la tercera década del siglo pasado. En octubre de 2009, el presidente Mauricio Funes creó, mediante Decreto Ejecutivo, el Consejo Económico y Social (CES). El objetivo que se propone es el de «facilitar el diálogo y el consenso sobre las políticas públicas relacionadas con la agenda económica y social» (Decreto Ejecutivo No. 64, del 16 de octubre del 2009). Este Consejo refleja un importante objetivo que ya figuraba en los Acuerdos de Paz.

**El Ejecutivo como convocante.** El Ejecutivo, o instancia gubernamental figuró como instancia convocante para la conformación del CES como espacio de diálogo que buscaba acuerdos para afrontar el problema de la fiscalidad del Estado. En este marco, el gobierno cuenta con una ventaja de legitimidad en cuanto juega un papel dinamizador y de innovación que lidera iniciativas para la búsqueda de soluciones a problemas estructurales complejos.

Sin embargo, dicha legitimidad inicial en el reconocimiento de instancia con poder de convocatoria y liderazgo llamado a dinamizar los mejores esfuerzos de capital social ciudadano, ha servido de eje estratégico para imponer una agenda puramente gubernamental que buscó legitimar iniciativas de ley tendentes a ganar réditos políticos sectoriales. En este marco, buscó apoyaturas deliberadas para iniciativas gubernamentales de parte de la mayoría del sector sindical social y popular de los asistentes al CES. Esta predominancia de estrategias del Gobierno buscando aprovechar acumular ventajas a sus iniciativas, ha terminado restando credibilidad en los sectores empresariales del país, con lo cual desmejoró el ambiente participativo, la transparencia del espacio y avivó el abandono del mismo.

Sin duda, la instancia gubernamental se constituyó como un agente de peso clave, desde el inicio del proceso de convocatoria y definición de los convocados. Sin embargo, tuvo una desmedida injerencia en las reglas del juego que dominarían los procesos de diálogo; tanto así que su presencia desmedida creó conflictos de interés entre la necesidad de autonomía del espacio (CES) y la directiva de la Secretaría Técnica del Ejecutivo. Esto

debería constituir una importante lección para futuras iniciativas del Gobierno para la convocatoria y liderazgo de diálogos futuros.

Es importante resaltar que la convocatoria hecha por el Gobierno no fue acompañada de reglas mínimas que garantizaran un buen funcionamiento y confianza más allá de despertar declaraciones de buena voluntad y buenas señales de diálogo. En tal sentido, aspectos relacionados con el principio de publicidad de los diálogos internos de las mesas, la predominancia del buen argumento informado, la claridad de los mecanismos de participación específica de los actores no fueron planteados en la convocatoria, aun cuando pudieron haberse planteado en forma precautoria y susceptibles al debate mismo en el seno del espacio CES. A la carencia de estos aspectos, se dejó que la propia dinámica de las reuniones iniciales definiera la estructura y funcionamiento, los alcances y productos que se podían esperar del CES, bajo la siempre presente articulación gubernamental a la medida de sus iniciativas económicas específicas que le interesaba impulsar como gobierno.

Así, en el ámbito de las fortalezas que el Ejecutivo cosechó para su estrategia como gobierno es que, mediante el CES, los anteproyectos de ley y las medidas de política que propone el Ejecutivo son legitimadas por el apoyo de los sectores ahí presentes. Aunque no siempre los dictámenes que se emiten en el CES se caracterizan por la unanimidad, sí son, a la postre, un espaldarazo a las propuestas gubernamentales. Cuando los proyectos de ley son llevados a la Asamblea Legislativa para la discusión y su aprobación, cuentan ya con cierto apoyo de los sectores de la sociedad civil representada en el CES.

***Desde el punto de vista del peso y posicionamiento de los actores*** hay que destacar que el sector social y sindical cuenta con un apoyo técnico más inmediato en el marco del CES para proponer y elaborar proyectos de ley encaminados a solucionar sus problemas particulares. Sin embargo, no hay que olvidar que el apoyo con que cuentan dichos sectores es limitado y sujeto a las prioridades que establece el CES, y más concretamente la Secretaría Técnica de la Presidencia. Dicho de otra manera, si los sectores social y sindical desean impulsar una propuesta de ley o una medida de política que está en sintonía con las prioridades del Gobierno, su discusión y análisis se ventilará en el espacio del CES sin mayor problema. En otros términos, si las iniciativas del sector favorecen la agenda política del Ejecutivo tienen viabilidad.

Algunas de las organizaciones sociales y sindicales que están presentes mantienen una relación más o menos cercana con el Ejecutivo. Esta relación a veces deriva en un apoyo coyuntural al Gobierno, siempre y cuando el Ejecutivo impulse y ejecute medidas y políticas que estas organizaciones desean para beneficio propio. El CES funge en este caso para el Ejecutivo como un espacio idóneo para alcanzar mayor respaldo político y más legitimidad de cara a la sociedad civil gracias al activismo de estas organizaciones sociales. Esto se notó cuando el Ejecutivo realizó una gran concentración pública a mediados de 2012, encaminada a mostrar el apoyo popular a su gestión. En esa oportunidad, importantes líderes representantes de los sectores sociales y sindicales del CES le habrían endosado su apoyo (Diario Digital “La Página”, San Salvador, 28 de mayo de 2012).



***En términos de la definición de la agenda,*** no hay duda que el gobierno, con su convocatoria, la marcó en sus prioridades, alió al sector sindical e intentó imponer su agenda al sector empresarial. Al mismo tiempo, no estableció principios básicos públicos sobre los cuales montar la estructura de trabajo del CES, concentrando las iniciativas en la Secretaría Técnica (del Ejecutivo), y limitando su dirección ejecutiva a la dependencia del secretario técnico.

Hay también que mencionar que el sector empresarial, en su momento, se mostró reacio a abordar la búsqueda de un acuerdo sobre el tema fiscal en su integridad. A principios de 2011, el Ejecutivo, a través del trabajo de la Secretaría Técnica de la Presidencia, elaboró una metodología de trabajo para alcanzar el tan ansiado acuerdo. La nueva propuesta asignaba un papel importante a la comunidad internacional, como también a expertos y técnicos provenientes de organismos internacionales. El sector empresarial no estuvo de acuerdo con este programa de trabajo, y expresó mediante los medios de comunicación que el tema fiscal estaba dispuesto a ventilarlo sólo con el Ejecutivo y los partidos políticos que tenían representación en la Asamblea Legislativa, en un espacio de diálogo fuera del CES. Nuevamente, no se logró ningún acuerdo en torno al pacto fiscal, aspecto considerado estratégico en la gestión del gobierno.

Dado que uno de los principales fracasos del CES es no haber alcanzado un consenso para establecer un pacto fiscal, es pertinente destacar algunos aspectos que podrían haber tenido incidencia en el proceso:

En la Comisión Especial de Política Fiscal Integral (CEPFI), adscrita al Consejo Económico y Social (CES), no pareció

existir una metodología clara y adecuada para alcanzar un acuerdo de país en torno al tema fiscal. Así, durante varios meses de reuniones, los sectores gastaron su tiempo y esfuerzos para finalizar más divididos, especialmente en lo atinente en la relación entre el sector empresarial y el gobierno.

También es importante destacar que al interior del sector académico hubo diferencias sobre la naturaleza de un pacto fiscal y las medidas que se debían implementar para alcanzar el mismo. Después de la exposición por parte del Gobierno sobre la situación de las finanzas públicas y las posteriores exposiciones de los centros de pensamiento —adscritos al sector académico— sobre el pacto fiscal, se presentaron, en diferentes momentos, metodologías distintas para tratar de alcanzar el tan ansiado acuerdo. Ninguna fue implementada.

Las discrepancias en torno a problemas de la coyuntura política se reflejan en algunos sectores del CES, lo que se traduce en salidas momentáneas de ellos de este espacio de diálogo. Por ejemplo, a mediados de 2011, parte del sector social se ausentó temporalmente de las reuniones, ya que consideraron que el Gobierno, mediante la Secretaría Técnica de la Presidencia, había avalado una estructura paralela de dirección que era la verdadera representante de las organizaciones sociales ante el CES, pero que no contaba con el apoyo de la base social de dichas organizaciones. Más recientemente, el sector privado empresarial se ha retirado temporalmente del CES porque considera que el Ejecutivo ha tomado partido a favor de la Asamblea Legislativa, que obstaculiza el trabajo de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Aunque uno de los principales fracasos del CES es no haber alcanzado un consenso para

establecer un Pacto Fiscal, **es pertinente destacar algunos aspectos en términos de alcances de los productos:**

El CES, a pesar de ciertas limitaciones, ha servido para que los sectores ahí representados aprendan a establecer consensos —aunque mínimos— en un espacio institucional definido. Esto ha sucedido sobre todo en acuerdos importantes —aunque ciertamente parciales— respecto de la Ley del Sistema Financiero para Fomento al Desarrollo y Ley de Asocios Público-Privados.

El CES es un espacio de análisis, reflexión y propuestas de políticas de Estado que es en buena medida pluralista, donde todos los sectores pueden opinar con libertad sobre las políticas gubernamentales. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, dichas opiniones, aun cuando estén bien fundamentadas y cuenten con el consenso de todos los sectores, no son vinculantes para el Órgano Ejecutivo.

Aún con todo, el CES no ha sido capaz de producir acuerdos de gran alcance, como políticas de Estado más allá de las agendas partidarias para temas clave como el Fiscal, con toda su integralidad; el tema de transparencia como política pública más allá de la iniciativa gubernamental; el tema de seguridad, tanto en su componente preventivo como punitivo; y así otros temas que urgen al país. En definitiva, es un espacio en el que, hoy por hoy, no hay propuestas integrales.

***Desde el punto de vista de los mecanismos de control político*** del CES, es importante destacar que para fortalecer la institucionalidad del CES es necesario que se constituya jurídicamente por medio de una ley (emitida por la Asamblea Legislativa) que sustituya al actual Decreto Ejecutivo que le ha creado. También es

importante definir una agenda propia y concertada del CES; que el CES adopte una agenda propia de temáticas a tratar, independientemente que el Gobierno someta sus propuestas a su conocimiento o no, es uno de los temas que más urge para su funcionamiento autónomo.

Es importantísimo también una legitimación de las contrapartes: existe una mutua deslegitimación por parte del sector privado empresarial y los sectores sindical y social. La ANEP argumenta que la gremial tiene una trayectoria de más de cien años, estando conformada por diversas cámaras empresariales y que representan a un amplísimo sector del empresariado del país. La ANEP reclama que sus contrapartes de diálogo en el CES no tienen una representatividad legítima de los movimientos sociales ni sindicales, y que carecen de solidez organizativa e institucional. En sus propias palabras, “no sabemos quiénes son nuestras contrapartes, no sabemos a quiénes representan”. Por su parte, el sector social alega que tampoco la ANEP representa a todos los empresarios del país, ya que una gran mayoría de micro y pequeños empresarios, que son la porción más grande en el sector empresarial del país, no están amparados bajo la gremial empresarial de la ANEP.

También es de destacar el fortalecimiento de la cultura de diálogo y de las capacidades de negociación de los sectores. El CES fue creado como un mecanismo de diálogo social, siendo integrado por sectores que históricamente han tenido diferentes ideologías e intereses contrapuestos. Precisamente en ese contexto debería insertarse una dinámica de diálogo y negociación. Sin embargo, el diálogo y la negociación no se dieron automáticamente. Los miembros del CES reportan dificultades para estable-

cer consensos y para adoptar una posición unánime frente a algunos temas sometidos a su competencia. No hay que olvidar que «la violencia jugó un papel en la construcción de los códigos morales que rigen la ética del poder y que moldeó la renovación de las relaciones de poder, la organización de la propiedad y las relaciones laborales» (Alvarenga, P., 2006).

Por otra, todavía existe demasiada desconfianza entre los sectores debido a prejuicios ideológicos y diferencias históricas, existe una tendencia a descalificar a los otros sectores y hay muy poca tolerancia. Este es un problema que no se debe soslayar, pues si los sectores no encuentran legitimidad en “el otro”, cómo van acordar y/o negociar con el mismo. En general hay que decir que en El Salvador hay una muy pobre cultura de diálogo y que más allá de los Acuerdos de Paz de 1992 –cuya naturaleza fue política– no han existido otras experiencias exitosas. Todos los sectores coinciden en que el CES se ha convertido en la experiencia de diálogo social más importante en los últimos veinte años.

### **Variables y estándares para la construcción de indicadores de diálogos deliberativos.**

A continuación, se propone un conjunto de diez variables mínimas para la construcción de indicadores orientados al seguimiento de proceso de diálogo desde una perspectiva democrática deliberativa sustentada. Se trata de variables que pueden y deben ser apropiadas por la sociedad civil como herramienta para el control político de los procesos de diálogo en torno a problemas públicos.

**A. Presencia de una alta reflexividad social y política.** Como expresión de una cultura cívica de ciudadanos preocupados

por los problemas públicos que le aquejan, se propone buscar desagregar las distintas expresiones de reflexión social y política presentes en el tejido ciudadano.

**B. Espacios públicos de formación de opinión.** Se trata de identificar espacios susceptibles de fortalecimiento en términos de autonomía ciudadana respecto del Estado, empresas y medios de comunicación, a fin de buscar alianzas y coordinación que permitan construir formas flexibles de cooperación para empoderar preocupaciones auténticamente ciudadanas.

**C. Uso de tecnologías de comunicación.** Se trata de dar seguimiento al uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs) como mecanismos de expresión y creación de espacios libres y relativamente autónomos que utilizan distintos agentes, individuales y colectivos. En esta variable pueden identificarse redes sociales, exploración de la blogósfera, webs y otros espacios digitales que evidencian una alta expresión reflexiva social y política.

**D. Convocatorias de diálogo por instancias con alto grado de legitimidad formal y real.** Esta variable puede ser trabajada en términos de seguimiento a los actores oficiales institucionalmente legítimos que buscan crear espacios para el tratamiento de problemas nacionales, tales como ministerios, municipalidades, autónomas; o de alcance global como el propio gobierno. Se trataría de rastrear el grado de apertura política de los agentes públicos/estatales para deliberar públicamente con la sociedad civil.

**E. Existencia de reglas mínimas razonables para un diálogo.** Se trata de tomar en cuenta si los agentes legítimos convocantes establecen y someten públicamente un mínimo de reglas y principios que den certeza sobre la transparencia, inclusión,

razonabilidad, racionalidad y control normativo de las iniciativas de diálogo convocadas por ellos.

**F. Grado de alineamiento hacia los actores de mayor poder.** Se trata de establecer un mapa de las expresiones de sociedad civil que tiene una mayor o menor afinidad respecto de los actores con mayor poder de influencia en la vida pública. Con ello se buscaría identificar posiciones que se identifiquen con posturas de mayor autenticidad ciudadana con un alineamiento mínimo con actores que tienden a inclinar la deliberación en favor estratégico de sectores con intereses particulares, y con ello buscar fortalecer posiciones independientes identificadas con aspiraciones ciudadanas centradas en los derechos fundamentales, reglas claras, estado de derecho, transparencia y mayor autonomía.

**G. Equidad de recursos y poder.** Aquí se trata de observar la existencia o no de mecanismos de participación en condiciones de igualdad. En particular, se buscaría identificar las condiciones de diseño institucional de los espacios de diálogo que busquen minimizar el problema de la inequidad de recursos y poder entre los participantes; esto puede incluir asistencia a aquellos sectores que si bien representan una buena parte de intereses afectados, carecen de condiciones para el ejercicio de su derecho de participación, incluyendo la apelación a medios coercitivos y activismo por parte de los más débiles, con el fin de presionar a un diálogo en condiciones de igualdad.

**H. Estimación de argumentos con base informada.** La democracia deliberativa no trata de intereses sino de argumentos, y la búsqueda del mejor posible para sustentar una decisión. En tal sentido, no es indispensable garantizar la presencia física de todos los ciudadanos en escenarios

de toma de decisiones, pero sí garantizar que todos los argumentos sean tenidos en cuenta; es decir, el carácter democrático no procedería de contar cabezas, sino argumentos con base informada.

**I. Mejoramiento de la calidad moral e intelectual de los participantes.** Esta variable se define como el paso de una mayor capacidad de argumentación en torno a los problemas que se deliberan en el seno de un espacio de diálogo, lo cual tiene que ver con el dominio técnico de la materia, el nivel de sustentación con base informada y la capacidad de ofrecer opciones viables de solución. Al mismo tiempo, es importante la capacidad de posicionarse políticamente en el espacio público con una mayor legitimidad política frente a los interlocutores.

**J. Poder educativo del proceso deliberativo.** Esto se define como la capacidad de ilustrar socialmente sobre el uso del espacio de diálogo con intención de lograr acuerdos sobre la base de la calidad de los argumentos y su perfeccionamiento. Esto se puede traducir en una mayor credibilidad de los interlocutores que definen mejor los intereses y bienes públicos que tocan a todos, y que demanda una identificación de quienes no están en el espacio directamente presentes, pero que los argumentos les tocan de cerca de cara al establecimiento de posturas ciudadanas.

### **Estándares para la evaluación de diálogos democráticos deliberativos desde la perspectiva de la razón pública.**

Los autores que hemos tenido como referencia para la conceptualización de la democracia deliberativa suscriben la idea básica de que la discusión pública en sociedades democráticas tiene que darse de acuerdo al estándar de la razón pública.

A grandes rasgos, la razón pública es una especificación de la deliberación democrática según la cual tanto los ciudadanos como los oficiales públicos deben esgrimir sólo razones que se funden en los valores y principios políticos básicos de las democracias liberales, así como omitir aquellas razones cuyas fuerzas normativas dependen de la aceptación de una concepción moral particular (Guttman, 1996).

Siguiendo lo que se ha propuesto (Vaca, & Mayans, I., 2014) como la propuesta de «triple estándar de la razón pública», podemos distinguir tres criterios para diferenciar el tipo de razones públicas que son admisibles en un proceso democrático de deliberación y, al mismo tiempo, evaluar el proceso a partir de nueve estándares que se derivan de dichos criterios.

El primer criterio permite distinguir qué tipo de razones se deben excluir de la discusión pública, y lo llamaremos el «criterio de la separabilidad». El segundo, nos permite distinguir qué razones son adecuadas para conducirnos a una deliberación pública, y lo identificaremos como el «criterio de la accesibilidad». Y el tercero serviría para saber cuáles de esas razones son adecuadas para justificar políticas públicas y leyes concretas, es lo llamamos «criterio de aceptabilidad».

### **A. Estándares para el diálogo democrático deliberativo desde el criterio de separabilidad.**

A partir del criterio de la separabilidad, es decir, el que nos permitiría distinguir cuáles razones son las que deben quedar fuera de la discusión pública deliberativa en una democracia liberal, justamente porque entrañan un vínculo con prácticas y tradiciones específicas relacionadas con concepciones acerca del mejor tipo o estilo de vida que se debe llevar (concepciones

comprehensivas), propias de sectores ciudadanos específicos que buscan imponer esa concepción, se propone:

***Estándar 1. Toda consideración (razón o argumento) comprensiva acerca del problema que se está deliberando debe quedar fuera de la discusión pública acerca de leyes y políticas públicas a decidir.***

Una consideración, razón o argumento comprensivo, es aquella cuya fuerza normativa depende de la aceptación de lo que se denomina una “doctrina comprensiva” (Rawls, 1996, 14). Los ejemplos más claros de doctrinas comprensivas particulares son las religiones, monoteístas o no (catolicismo, islamismo, judaísmo, confucionismo, jansenismo, etc.), y las teorías morales (trascendentalismo, utilitarismo, realismo, constructivismo, etc.). Estos ejemplos de doctrinas comprensivas no pueden fungir como un estándar de justificación de política pública en una democracia liberal. Así por ejemplo, cuando se delibera en torno a la legalización, prohibición o regulación del aborto, la consideración de que el alma humana entra en el cuerpo desde la concepción como justificación de su prohibición, es una razón o argumento que depende de una doctrina comprensiva particular, en la medida que está comprometida con una creencia de que existe el alma y tiene una forma particular de entrar en el cuerpo. El que se excluya como argumento o razón justificativa en el marco de una deliberación pública democrática no niega el derecho de las personas a creer en ello, sino más bien su demostración, y más aún su sostenibilidad ante hechos contundentes de encontrarnos ante una preñez producto de una violación, en la que la víctima tal vez no comparte aquella creencia, y tampoco se sienta obligada a concluir con el parto; en este caso, la razón

comprehensiva puede estar coaccionando la autonomía de la víctima por una creencia no compartida.

**Estándar 2. Toda consideración empíricamente falsa, altamente improbable o indemostrable, debe quedar fuera de la discusión pública acerca de leyes y políticas públicas en la deliberación democrática.**

Existen otras consideraciones que son inadecuadas para la discusión pública y no pertenecen a doctrinas comprensivas particulares; por ejemplo, en una discusión sobre política monetaria en economía, la consideración de que es recomendable la renuncia a la propia moneda, y por ende a la política monetaria nacional, bajo el argumento de que la adopción de una moneda más fuerte mejoraría la estabilidad macroeconómica frente a los embates de las crisis, constituye un tipo de razón cuyas credenciales empíricas resultan dudosas. Más bien puede haber evidencia empírica de lo contrario en situaciones específicas que es necesario contrastar, entre otras razones porque puede haber evidencia empírica no concluyente. El argumento contrario, el de la autonomía monetaria, puede responder a una doctrina comprensiva en la medida que apela a un nacionalismo monetario que impide una ponderación adecuada ante la problemática económica.

Otro ejemplo de razones de dudosas credenciales empíricas es el que se produce cuando se delibera en torno a la adopción infantil por parte de parejas homosexuales (u homo-parentales); uno de los argumentos que se suele plantear es que un infante criado por padres pertenecientes al mismo sexo no generaría los complejos de Edipo (si es niño) o de Electra (si es niña), y dada la importancia de ambos complejos para la formación de

la psique en términos de identidad sexual, necesita crecer bajo la tutela de parejas hetero-parentales, por tanto, permitir la adopción a parejas homo-parentales no es recomendable. Estas consideraciones se articulan en torno a presupuestos psicoanalíticos, los cuales aunque no pertenezcan a una doctrina comprensiva, no pueden servir de estándar para justificar políticas públicas, pues son difíciles de comprobar empíricamente.

Otro tanto ocurre cuando se trata de argumentar en favor de la prohibición de la prostitución. Cuando una persona participa de la prostitución, “daña las bases más sólidas para ser maridos y padres de familia”, lo que repercute en la estabilidad del matrimonio como institución social, afectando la subsistencia de la sociedad. En primer lugar, que la prostitución tenga un efecto sobre el matrimonio plantea una cuestión empírica controvertida; aun cuando ciertos matrimonios se vean afectados porque el padre de familia sea cliente asiduo de la prostitución, no hay evidencia concluyente de que esto conduzca a una afectación amplia y significativa en la institución del matrimonio en general. En segundo lugar, aunque el matrimonio puede ser útil para los fines de reproducción social, es debatible empíricamente si dicha institución es necesaria para dichos fines.

**Estándar 3. Toda consideración fundada en prejuicios socialmente extendidos debe también quedar fuera de la discusión pública acerca de leyes y políticas públicas en la deliberación democrática.**

La presencia del prejuicio tiene sustento al hacer algún tipo de diferenciación o exclusión cuando no existe una buena razón para hacerlo. El prejuicio es “una opinión o conjunto de opiniones, a veces

también una doctrina, que se acepta acrítica y pasivamente por la tradición, por la costumbre o bien por una autoridad cuyo dictamen aceptamos sin discutirlo, sin verificarla, por inercia, por respeto o por temor, y que se acepta y defiende con tanta fuerza que se resiste a toda refutación racional” (Bobbio, 1997).

Los prejuicios en procesos de deliberación democrática sobre asuntos de política pública deben quedar fuera de ellos, justamente porque dependen de una creencia o práctica asumida irreflexivamente, así como también porque son generadores de estereotipos sobre papeles sociales que pueden vulnerar a las personas. Así por ejemplo, cuando se discuten políticas públicas relacionadas con la prevención y combate del crimen, argumentar que el tatuaje es un identificador de criminales introduce un estereotipo que criminaliza a una persona, al mismo tiempo que vulnera el derecho fundamental de libertad de imagen. A pesar de que este razonamiento no forma parte de una doctrina comprensiva, ni plantea una tesis empíricamente problemática, se le tiene que excluir de la discusión pública debido a que las expectativas sociales relacionadas con cuestiones de imagen (o “buen gusto o buena presentación”) no constituyen un estándar de deliberación ni de justificación de política pública.

## **B. Estándares para el diálogo democrático deliberativo desde el criterio de accesibilidad.**

A partir del criterio de la accesibilidad, que nos permite distinguir qué razones son adecuadas para conducirnos a una deliberación pública democrática, y cuyo carácter es técnico y normativo, con acceso fácil e inteligible para cualquier ciudadano con mínimas capacidades de sentido y

juicio moral (lo cual no se identifica con el “consentimiento actual”, dado que éste depende o responde a consideraciones comprensivas altamente improbables, empíricamente falsas, indemostrables o amparadas en prejuicios socialmente extendidos), se derivan los siguientes cuatro estándares:

### **Estándar 4. Las razones y argumentos públicos de una deliberación democrática no responden o dependen de consideraciones comprensivas, altamente improbables, empíricamente falsas, indemostrables o amparadas en prejuicios socialmente extendidos.**

Este estándar retoma concentradamente los tres estándares anteriores. Esto es: una razón o argumento no puede emplear consideraciones comprensivas de carácter empíricamente cuestionable o fundarse en prejuicios socialmente extendidos.

### **Estándar 5. Las razones y argumentos públicos de una deliberación democrática «emplea consideraciones que en principio pueden hacerse inteligibles ante cualquier ciudadano que cuente con unas mínimas capacidades de sentido y juicio moral».**

Algunos autores han sostenido que la idea de la razón pública comporta justificaciones de política pública altamente complejas debido a su carácter técnico (Greenawalt, 2014). Dicho carácter propicia que sólo expertos con una preparación sofisticada puedan comprenderlas correctamente. Considérese el ejemplo de la discusión sobre el impacto de las tecnologías de la información en los modelos de gestión del espectro radioeléctrico (Falch, 20014). Sólo los que entienden el paso de una tecnología analógica a una digital pueden entender las implicaciones para el rediseño de políticas públicas orientadas

a la maximización de la eficiencia técnica y social del espectro. Sería un error excluir dichas razones de la discusión pública sólo por su carácter altamente técnico. Sin embargo, para que una razón o argumento sea un estándar adecuado de deliberación y de justificación pública, debe, en principio, ser inteligible para cualquier ciudadano razonable, puesto que todos ellos sufrirán las consecuencias de la política pública en cuestión.

**Estándar 6. Las razones y argumentos públicos de una deliberación democrática «se basan en (o no se oponen a) conclusiones científicas no controvertidas».**

Aquí se refiere al tipo de ciencia experimental, es decir aquella cuyas predicciones son confiables por la utilización de correlaciones estadísticas o muestras representativas adecuadas (Vaca, & Mayans, I. 2014). Las razones esgrimidas en el contexto de procesos democráticos deliberativos sobre políticas públicas deben basarse en el conjunto de estándares que los practicantes de la ciencia en el sentido apuntado comparten, y cuya función es establecer la probabilidad de que un fenómeno ocurra. La certeza de probabilidad de que ocurra un fenómeno puede vincularse a las razones públicas accesibles.

**Estándar 7. Las razones y argumentos públicos de una deliberación democrática «articulan (o no se oponen a) valores políticos básicos de una democracia liberal».**

Este estándar señala que las razones y argumentos aportados en una discusión democrática deliberativa debe articular contenidos adecuados para una democracia liberal. El uso de razones bajo las características que se viene apuntando

se justifica en la importancia de tratar a todos los ciudadanos como libres e iguales. Se trata de que las razones deben articular valores políticos como la libertad, la igualdad de oportunidades, la tolerancia. La reciprocidad, la eficacia, la estabilidad, etc.

**C. Estándares para el diálogo democrático deliberativo desde el criterio de aceptabilidad.**

En una democracia liberal deliberante, la deliberación sólo debe estar orientada por razones y argumentos accesibles (que incluyen como criterio de su aceptación los cuatro estándares anteriores de acuerdo al criterio de accesibilidad). Estas razones y argumentos constituyen la materia prima para el intercambio público de opiniones y posturas. Pero además de establecer unos estándares de accesibilidad para la deliberación (limitarse a ofrecer razones accesibles), la razón pública deliberativa en las democracias liberales establece un criterio de aceptabilidad que permite derivar estándares de justificación para que los argumentos y razones sean aceptables, a saber:

**Estándar 8. Las razones y argumentos públicos de una deliberación democrática tienen que ser accesibles.**

Este estándar nos dice que la función de la deliberación pública en una democracia liberal tiene que entenderse como una manera de poner a prueba las diferentes argumentaciones basadas en razones accesibles, con el fin de establecer cuál de ellas es la mejor.

**Estándar 9. Las razones y argumentos públicos de una deliberación democrática incluyen una ponderación suficientemente plausible de los valores políticos de una democracia liberal (y de las**



**consideraciones compatibles con éstos)  
para contar como estándares públicos  
de justificación.**

## CONCLUSIONES

- a. El Gobierno, como institución legítima para la innovación política, al convocar espacios de diálogo que contribuyan a la toma de decisiones consensuadas, tiene que establecer unos mínimos de reglas de juego en base a principios éticos de comunicación racional.
- b. El éxito y legitimidad de un espacio de diálogo está condicionado por un proceso que tome como punto de partida los presupuestos básicos de un modelo democrático deliberativo amparado en los principios de publicidad, acceso a la información, argumentación informada, equidad participativa, imparcialidad y sustracción a conflictos de interés.
- c. El modelo de la democracia deliberativa constituye un avance en la teoría y práctica democrática, ya que se centra en el mejoramiento de la calidad de las reglas y los resultados de cualquier iniciativa de diálogo convocado por instancias público/estatales.
- d. La política deliberativa del modelo democrático ofrece a las iniciativas de la sociedad civil una enorme cantidad de posibilidades para desarrollar sus capacidades de incidencia y posicionamiento de carácter autónomo, independiente y organizado.
- e. La democracia deliberativa contribuye a legitimar decisiones institucionales en la medida que ofrece espacios de participación para el posicionamiento y discusión de los propios planteamientos de los actores, al mismo tiempo que fortalece el reconocimiento como interlocutores válidos.
- f. La democracia deliberativa, al poner en juego la intersubjetividad mediante el intercambio público de los argumentos bien informados para llegar a consensos que permitan afrontar problemas públicos, supera el efecto de la racionalidad limitada de los individuos, los cuales suelen encapsularlos en visiones de corto alcance.
- g. Al ofrecer la posibilidad de llegar a acuerdos y, sobre todo, de permitir una identificación de los afectados con esos acuerdos y el proceso mediante el cual fueron alcanzados, fortalece en sentido de pertenencia a la comunidad.
- h. El modelo deliberativo de democracia conlleva calidades epistémicas para el alcance de la verdad y lo correcto, en la medida que desarrolla la actitud de revisión constante de los acuerdos frente a los cambios de la dinámica social compleja.
- i. En el caso del Concejo Económico Social, experiencia analizada en este trabajo desde el modelo de la democracia deliberativa, se concluye que su fracaso, en términos de falta de producción de acuerdos sobre políticas públicas de Estado, se debió a la primacía de una racionalidad estratégica, en la que predominan los objetivos tendentes a imponer los intereses de los sectores sobre los otros, por encima de una racionalidad orientada al entendimiento.
- j. Para potenciar el modelo de democracia deliberativa, como herramienta de perfeccionamiento de la calidad de la participación desde la sociedad civil, es preciso la adopción de variables estándares que sirvan de modelos

regulativos en el empoderamiento de agendas auténticamente ciudadanas, con autonomía e independencia de los poderes fácticos (públicos y/o privados).

## RECOMENDACIONES

A la academia, incluir en su matriz de investigación la profundización del modelo de la democracia deliberativa, como objeto de reflexión y análisis, a fin de prepararse mejor en la asistencia técnica y académica a los eventuales procesos de diálogo social.

Al Ejecutivo, como instancia de liderazgo e innovación política en sujeción a la esfera de lo indecible de los derechos fundamentales, se recomienda que adopte el modelo de democracia deliberativa desde el ejercicio de convocatoria al diálogo público social, asumiendo los principios de la racionalidad orientada al entendimiento.

A la sociedad civil, en sus diferentes manifestaciones y como esfera del ejercicio de la ciudadanía activa genuinamente representante del bien público de los derechos fundamentales, se le recomienda la búsqueda de apoyo mediante alianzas cooperativas para la puesta en escena de los mecanismos de la democracia deliberativa.

A los medios de comunicación, la adopción de los principios de la democracia deliberativa en sus mecanismos de autorregulación, sea mediante códigos deontológicos, compromisos públicos con el diálogo público frente a problemas nacionales o cualquier otra forma de participación comprometida con los valores democráticos.

A la cooperación técnica y financiera internacional, se recomienda la adopción de los principios de la democracia

deliberativa como ejes transversales requeridos para la asistencia, tanto a las agencias gubernamentales como a la sociedad civil, de la misma manera como se exigen requerimientos de género, respeto al medio ambiente y derechos del consumidor.

## FUENTES CONSULTADAS

- Alvarenga, P. (2006): *Cultura y Ética de la Violencia. El Salvador 1880-1932*. San Salvador, EL Salvador, Dirección de Publicaciones e Impresos, DPI.
- Arias Peñate, S. (1980): "La congelación de tierras y la reforma agraria", en *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* No. 20, Año 3. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", San Salvador, El Salvador.
- Barber, B., (2000): *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y sociedad civil*, Paidós, Barcelona.
- Benhabib, S., (2006): *Las reivindicaciones de la cultura*, Katz Editores, Buenos Aires.
- Bobbio, N., (1984): *El Futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1997). "La naturaleza del prejuicio", en *Elogio de la Templanza y otros escritos morales*. Madrid, Ed. Temas de Hoy, 157-173.
- Falch, M. & Tadayoni, R. (2004). "Economic versus technical approaches to frequency management". *Telecommunications Policy*, 28(2), 197-211.
- Greenawalt, K. (2014). "The Hobby Lobby Case: Controversial Interpretive Techniques and Standards of Application". *Columbia Public Law Research Paper*.
- Guttman, A. (1996). *Democracy and disagreement*. Cambridge, MA. Harvard, University Press.
- Polanco Mazariego, A. (1994): La situación jurídica de los excedentes de 245 hectáreas. Un mito y una realidad en El Salvador. Trabajo de graduación para obtener la licenciatura en Ciencias Jurídicas. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador. San Salvador, El Salvador.

- Disponible en: <http://www.csj.gob.sv/BVirtual.nsf/f8d2a0b5ee4651a386256d44006c123c/b2fabe10058b2d1c062571700056260aOpen-Document>.
- Romero, C. H., "Unámonos en esta cruzada para salvar la patria". Mensaje del presidente de la República, en ECA, No. XXXIV, Junio de 1979, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", 463-464.
  - El Salvador: Acuerdos de Paz. Texto completo. Disponible en: <http://www.redicces.org.sv/jspui/bitstream/10972/229/1/Acuerdos%20de%20Chapultepec.pdf>
  - Decreto Ejecutiva No. 64, del 16 de octubre del 2009. Creación del Consejo Económico Social de El Salvador.  
<http://www.ces.com.sv/wp-content/uploads/2011/10/DECRETO-de-Creaci%C3%B3n-del-CES-.pdf>
  - Cohen, J., (1989): "Deliberation and Democratic Legitimacy". En Hamlin, A. & Pettit, Ph., (Eds.), *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, 17-34, Oxford, Basil Blackwell.
  - Cohen, J. L., y Arato, A., (2001): *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México.
  - Downs, A., (1973): *Teoría económica de la democracia*, Ed. Aguilar, Madrid.
  - Elster, J. (comp.), (2001): *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona.
  - Habermas, J., (1998): *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid, Trotta.
  - Habermas, J., (1999): *La inclusión del otro. Estudios de Teoría política*. Barcelona Ed. Paidós.
  - Held, D., (1991): *Modelos de democracia*. Alianza Editorial, Madrid.
  - Nino, C. S., (1997): *La constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa, Barcelona.
  - Offe, C., (1992): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Ed. Sistema.
  - Rawls, J. (1996). *Liberalismo político*. México. Fondo de Cultura Económica.
  - Sampedro, V., (2000): *Opinión pública y democracia deliberativa*, Istmo, Madrid.
  - Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas". "El diálogo social: complemento democrático", en *Estudios Centroamericanos*, No. 644, Junio 2002, San Salvador, El Salvador.
  - Velas, J.C., (2007): "Deliberación y calidad de la democracia". *Revista Crítica de Razón Práctica*, núm. 167.
  - Vaca, M., & Mayans, I. (2014). "El triple estándar de la razón pública". *CRITICA, Revista hispanoamericana de filosofía*. Vol. 46, No. 38, 65-91.