



# DEMOCRACIA DELIBERATIVA

*El Modelo Waldenia*

Marcin Gerwin

# DEMOCRACIA DELIBERATIVA

El Modelo Waldenia

## Índice de contenidos

Unas palabras de introducción	2
Más allá del sufragio universal	2
Supuestos básicos del modelo	5
Paneles ciudadanos como elemento básico de la democracia	7
Determinación de la dirección del desarrollo del Estado - paneles estratégicos	8
Elección de los ministros	10
Cómo funciona el gobierno	11
Mecanismos de control	14
Organización de paneles ciudadanos	16
¿Cómo introducir la democracia deliberativa en la práctica?	17
Apéndice: infografías	20

Logotipo "El Modelo Waldenia": Ewelina Rivillo

Ilustraciones en color: Ewa Hapek

Infografías: Katarzyna Kozakiewicz

Center for Blue Democracy

[bluedemocracy.pl](http://bluedemocracy.pl)

Febrero 2022

## **Unas palabras de introducción**

El objetivo del presente texto es ofrecer una explicación breve y accesible de cómo la democracia deliberativa puede desarrollarse en todo su potencial. Para ello se necesita una fórmula concreta, una forma de organizar el sistema democrático, que en este caso será el Modelo Waldenia (ing. *Waldenia Model*). En la base de este modelo se encuentran los paneles ciudadanos.

La democracia deliberativa en toda su expresión implica que no exista en absoluto el sufragio universal. Y ese es el gran paso que queda por afrontar: imaginar que la democracia pueda funcionar sin el sufragio universal. Y que pueda funcionar con eficacia. Así que, empezaremos por ello. A continuación, se exponen los principales elementos del Modelo Waldenia que garantizan su buen funcionamiento, sus instituciones y soluciones relativas al procedimiento. Este modelo puede describirse con un mayor detalle, aunque el principal objetivo aquí es mostrar que la democracia deliberativa en toda su dimensión es posible y cómo el Modelo Waldenia puede funcionar en la práctica.

¿Por qué valdría la pena considerar este modelo? En principio, ¿qué puede aportar la democracia deliberativa? El Modelo Waldenia es una democracia en serio, lo que implica que la gente tiene la oportunidad de tomar decisiones importantes sobre cuestiones que afectan a sus vidas, y que mantiene en todo momento el control sobre lo que ocurre en el Estado. Este modelo permite tomar decisiones informadas con una perspectiva más amplia y a largo plazo, decisiones que no se ven obstaculizadas por la lógica de la rivalidad entre partidos. Esto último ya se traduce en un cambio considerable en las decisiones tomadas. El Modelo Waldenia también supone una oportunidad real para que la sociedad pueda controlar las actividades del gobierno y corregir sus acciones, en caso de que fuera necesario. Es una oportunidad para mejorar el funcionamiento del Estado y, por lo tanto, para poder disfrutar de una mejor calidad de vida.

Sin embargo, empecemos por el principio.

## **Más allá del sufragio universal**

En las primeras elecciones parcialmente libres celebradas en Polonia tras la Segunda Guerra Mundial, que tuvieron lugar en junio de 1989, yo era demasiado joven para poder participar. Aunque si hubiera podido, habría votado con mucho gusto.

Aprecio también su importancia: abrieron el camino hacia los posteriores cambios democráticos, sociales y económicos del país. Son un gran ejemplo de cómo una sociedad puede, a través de las elecciones, cambiar a mejor el transcurso de la historia y el sistema político de su país. Por supuesto, podemos encontrar muchos más ejemplos positivos de cambio a través de elecciones democráticas, no solo en Europa, sino también en Asia y en América del Norte y del Sur.

La enorme ventaja de las elecciones es su carácter universal, eso de que todo el mundo puede participar en ellas. Esto ofrece a la gente un sentido de poder ejercer. Por supuesto, puede haber ciertas restricciones derivadas de, por ejemplo, la edad, aunque permite la posibilidad de participar en las elecciones a la gran mayoría de la sociedad. Esto implica a su vez que el resultado sea respetado por la sociedad y que haya un consenso general entre la gente de que los resultados de las elecciones proporcionan a los elegidos un mandato para tomar decisiones en su nombre. Entonces, ¿por qué, en mi opinión, deberíamos dejar de lado el sufragio universal?

En primer lugar, porque es posible diseñar un sistema democrático que ofrezca decisiones y soluciones de mayor calidad que la democracia representativa que disfrutamos hasta la fecha. Son muchos los asuntos de los que "cojea" la actual forma de democracia, como la protección del clima y la biodiversidad, tal y como señalan una y otra vez los informes sobre el estado del planeta. También existen muchas otras cuestiones sociales por abordar, como la pobreza o el acceso a la educación. Por supuesto, hay países en el mundo que lo hacen mejor, y otros que no tanto. En este aspecto es difícil generalizar. Aunque sin embargo, en toda democracia representativa hay un elemento que es potencialmente tóxico, y son las propias elecciones.

En la práctica, las elecciones significan la competencia por el poder, y todo ello viene aparejado de una atmósfera de conflicto, alimentada por los partidos políticos, que buscan aplastar a sus rivales políticos. Este conflicto lo amplifica la prensa, la televisión e Internet, y se extiende a la sociedad, que también participa en él. Sobre el papel los fundamentos teóricos de la democracia representativa parecen bastante buenos, pero poseen unos efectos secundarios de gran alcance que, en mi opinión, no ofrecen nada bueno a la sociedad. Basta con observar un debate del parlamento, cómo se hablan los políticos entre sí durante la campaña electoral, como quedó claro en el debate entre Joe Biden y Donald Trump durante la campaña de 2020. Las profundas divisiones que existen actualmente en la sociedad

estadounidense se relacionan, entre otras cosas, con quién vota a quién. Allí queda demasiado lejos una sociedad que funcione en armonía.

Por otro lado, disfrutamos de una nueva forma de democracia, que son los paneles ciudadanos con un grupo de personas seleccionadas al azar. La composición de este grupo refleja criterios demográficos, como el sexo, la edad, el nivel de educación o el lugar de residencia. Tuve la oportunidad de poder disfrutar de la interesante experiencia de apoyar el primer panel ciudadano celebrado en Bosnia, que tuvo lugar en Mostar. El objetivo encargado a un grupo de ciudadanos seleccionados aleatoriamente fue elaborar recomendaciones para mejorar la limpieza de la ciudad. Cuando llegué a Mostar con una presentación sobre paneles ciudadanos a finales de 2019, algunos edificios seguían sin ventanas y en algunos lugares las paredes mostraban restos de balas de fusil, vestigios de la guerra civil que había asolado la antigua Yugoslavia. Además, durante unos 10 años no había habido elecciones municipales y el alcalde, aprovechando una laguna legal, seguía perpetuándose en el cargo. En diciembre de 2020 se celebraron finalmente elecciones locales y se eligió un ayuntamiento legal. Citar estos antecedentes es importante para entender la situación política en la que se celebró este panel ciudadano en 2021. El sorteo del panel tuvo en cuenta el origen étnico, por lo que había croatas, bosnios y serbios en un mismo grupo para debatir juntos los problemas de su ciudad.

Tras un mes de numerosas reuniones, el panel ciudadano de Mostar adoptó 32 recomendaciones, la mayoría de ellas con un apoyo superior al 90% (se requería el apoyo de al menos el 80 % de los panelistas para adoptar una recomendación). En las ciudades polacas las recomendaciones de los paneles también se aceptan con un nivel de apoyo de al menos el 80 %, y existen docenas de ellos, y el hecho de que se lo consiga, a veces sorprende incluso a los propios panelistas.

Y ahora imaginemos que este tipo de decisiones, con el apoyo de al menos el 80 % de los votantes, las tomara el parlamento de Polonia, el Reino Unido, Alemania o Estados Unidos. No sería nada fácil, ¿verdad? En ocasiones, incluso conseguir una mayoría simple en el parlamento supone todo un desafío.

¿Cómo es posible que lo que logran hacer los ciudadanos de a pie sea tan difícil para los parlamentarios? Entre otras cosas, esto se debe al hecho de que los panelistas poseen una motivación diferente y son completamente independientes en sus opiniones. No están obligados por la disciplina de partido, por los compromisos con los donantes de la campaña o por pensar en términos de su carrera política.

Esta independencia de los panelistas deriva del sorteo. En otras palabras, su independencia queda garantizada por el hecho de que no hay elecciones para el panel ciudadano. Esto les permite centrarse en las soluciones y en pensar en cuáles serán las más beneficiosas y cómo perfeccionarlas. Y pueden hacerlo completamente en paz consigo mismos.

Decenas de años de experiencia con distintas formas de procesos deliberativos, con un grupo de participantes seleccionados al azar, incluyendo los paneles ciudadanos, demuestran que esta forma de democracia funciona bien y, sobre todo, que funciona de la forma en que la democracia debería hacerlo: garantiza un debate sustantivo y una toma de decisiones razonada. Aunque el potencial de los paneles ciudadanos es mucho mayor que la simple resolución periódica de cuestiones puntuales. Pueden apuntar al centro de todo un sistema político.

La democracia es como el sistema operativo de un ordenador, es como Windows o macOS, dependiendo del equipo que se utilice. Para poder utilizar internet en un ordenador, recibir correos electrónicos o imprimir incluso una sola página de texto en una impresora, se necesita un sistema operativo que funcione. Lo mismo ocurre con el funcionamiento del Estado: requiere de un sistema de toma de decisiones eficaz, que permita tratar cuestiones relativas a la alimentación, la educación, la salud, la agricultura, la economía o el medio ambiente. Además, no se trata de un sistema democrático que permita tomar algunas decisiones, sino de uno que nos permita vivir felizmente. Este es precisamente el principal objetivo del modelo de democracia deliberativa Waldenia.

### **Supuestos básicos del modelo**

El Modelo Waldenia se ha desarrollado como un modelo práctico: debe permitir la toma de decisiones bien pensadas y de gran calidad y una gestión eficaz del Estado. Sin embargo, no es un modelo de democracia en el que los ciudadanos participen directamente en todo. Esto no es necesario ni práctico. Para una gestión eficaz del Estado es muy útil delegar tareas en personas contratadas para tal fin. Todo lo necesario para garantizar su carácter democrático es que, a través de los paneles ciudadanos, la sociedad tenga la oportunidad de indicar la dirección del desarrollo del estado, supervisar eficazmente las acciones del gobierno y, si fuese necesario, tomar casi cualquier decisión relacionada con el funcionamiento del Estado.

En otras palabras, el supuesto del Modelo Waldenia no es que la sociedad deba ocuparse directamente de todos los detalles de la política estatal, ya que, simplemente, sería demasiado extenso. En este modelo, la sociedad indica la dirección en la que debe navegar la nave, y el papel de los expertos es llevarla a puerto. Y si la sociedad se da cuenta de que el barco navega en una dirección distinta a la deseada, tiene la posibilidad de corregir el rumbo.

El modelo también se basa en la convicción de que, mediante la fórmula de los paneles ciudadanos, pueden tomarse decisiones sensatas y bien meditadas que mejoren la calidad de vida en el país.

Aquí, el sentido de democracia se entiende como una toma de decisiones colectiva para garantizar una buena calidad de vida en la sociedad. Dado que la toma de decisiones meditadas requiere de mucho tiempo, ya que suele ser necesario familiarizarse con distintos aspectos de una cuestión, y que los Estados modernos son tan extensos que las reuniones de todas las personas que viven en un estado resultarían poco prácticas, se invita a los ciudadanos a participar en un panel ciudadano, con un grupo seleccionado al azar que constituye el estado en miniatura (en comunidades pequeñas se admiten otro tipo de soluciones).



El principio rector en la organización de paneles ciudadanos es que la democracia es para todos, lo que en la práctica no solo implica que cualquier adulto puede ser potencialmente sorteado para el panel ciudadano, sino también que cualquier persona puede enviar al panel sus comentarios, sugerencias y opiniones, y que la parte educativa se transmite en directo, que se puede ver, y que el material educativo escrito que se entrega a los panelistas se publica en la página web del panel y está disponible para todos. Se trata de que las personas que no han sido sorteadas para el panel también tengan la oportunidad de contribuir con su trabajo.

Aquí hay que tener en cuenta otro supuesto que vale la pena mencionar, y que se refiere a los fundamentos mismos de la democracia: que cada persona es valiosa por naturaleza, que tiene su propia dignidad intrínseca. A ello se une el hecho de que cada uno es libre, que puede determinar su propia vida y, por tanto, co-decidir lo que ocurre en la comunidad en la que vive. Este es el punto de partida de la democracia.

### **Paneles ciudadanos como elemento básico de la democracia**

Gracias a la experiencia en la organización de paneles ciudadanos y otras formas de procesos deliberativos, se sabe dónde funcionan mejor y qué se necesita para que un panel ciudadano finalice con éxito. El tema del panel debería elegirse de forma que pueda debatirse en profundidad durante la parte educativa, analizando los pros y los contras de las distintas soluciones. Los panelistas deberían tener tiempo suficiente para asimilar la nueva información y ponerla en común, de forma que puedan tener claro qué es lo importante para ellos y qué quieren en un tema determinado. Los debates en pequeños grupos, un elemento fundamental de cualquier panel ciudadano, pueden ayudar a conseguir dicho objetivo. Contar con una buena facilitación (dirección de las reuniones), crear un ambiente agradable y diseñar un proceso que apoye el desarrollo de soluciones acertadas, mediante la consulta de las versiones preliminares de las recomendaciones con los expertos, tienen una importancia fundamental.

También hay que procurar que la participación en el panel sea lo más fácil posible, es decir, se trata de garantizar su accesibilidad. Para tal fin, como ejemplo, las reuniones de los paneles se organizan los fines de semana, para que puedan participar en ellas personas que trabajan a diario. También pueden celebrarse reuniones de menor duración a través de Internet las tardes de los días laborables. Además, todos los panelistas reciben una dieta en relación con su participación en el panel.

La duración total del panel no debería extenderse demasiado. Si tuviera una duración de, por ejemplo, más de un año, implicaría demasiado esfuerzo para algunas personas y podrían decidir no participar en él. Esto, a su vez, reduce el grupo potencial de personas que pueden convertirse en panelistas, lo que a su vez afecta a la representatividad del panel. Parece ser que la duración óptima de un panel ciudadano es de hasta seis meses. Se trata de una valoración intuitiva, ya que, hasta mis conocimientos, no se ha realizado ningún estudio exhaustivo sobre dicho tema. Así que,



intuitivamente, los paneles que duran más de un año pueden suponer una carga excesiva para algunas personas, aunque solo se reúnan una vez al mes.

De esta forma, suponiendo que un único panel ciudadano dure menos de un año, ¿qué puede decidirse en ese tiempo para que pueda confiarse en que produzca decisiones bien informadas? Sin duda servirá para fijar las directrices de actuación en un área determinada, por ejemplo, una lista de 10 prioridades principales o los objetivos a alcanzar en el próximo mandato, que puede durar 4 o 5 años. Además vale la pena adoptar unos principios generales, para que quede claro qué camino tomar cuando aparecen decisiones sobre cuestiones que no han sido tratadas por el grupo de expertos.

Aunque aquí no se trata de que un panel elabore una lista de prioridades para todos los ámbitos de la política estatal. Eso sería demasiado. Por tanto sería mejor dividirlo en partes más pequeñas y organizar entre 12 y 15 paneles paralelos que abordan un área específica, por ejemplo, agricultura, educación, cultura, economía, política social o medio ambiente. Y cada uno de estos paneles, denominados "paneles estratégicos" porque su tarea es elaborar directrices para la política estatal, elaborará una lista de prioridades para el área en cuestión.

¿Quién se encargará de poner en práctica dichas prioridades? Una persona seleccionada y contratada por el panel estratégico, tras adoptar las prioridades de un área determinada. A esta persona se le confiará la función de ministro.

### **Determinación de la dirección del desarrollo del Estado - paneles estratégicos**

Una situación en la que las políticas estatales serán decididas por los propios ciudadanos, a través de paneles ciudadanos, implica un mundo completamente distinto al anterior. ¿Por qué? Porque las personas que participan en el panel piensan en categorías a largo plazo, no están limitados por la próxima campaña electoral, la recaudación de fondos o los resultados de las encuestas. Son libres de considerar que aspectos son mejores para ellos, para sus familias o para la sociedad en su conjunto. Aunque sus perspectivas son distintas, hoy no ocurre que todos sean capaces de pensar en un bien común más amplio. Además, incluso si cada uno pensara únicamente en lo que le beneficia, el resultado seguiría siendo la perspectiva del bien común, ya que los panelistas son, al fin y al cabo, el Estado en su conjunto (debido a los criterios demográficos adoptados en su composición). Por ello, un aspecto fundamental a la hora de tomar decisiones en el panel es llegar a un acuerdo con los demás.

También es bien sabido que un panel bien gestionado permite activar el conocimiento colectivo o, en otras palabras, la inteligencia colectiva. ¿Cómo funciona? Por ejemplo, si una persona se pierde algo, otra se dará cuenta de ello y lo transmitirá al resto del grupo. De este modo, aumenta en todo el grupo el nivel de conocimiento y comprensión sobre un tema concreto. En una sala se concentran personas con diferentes experiencias vitales, distintas edades, conocimientos y valores. Y todas son independientes. Tal y como confirman los resultados de los estudios, un grupo diverso tiene más probabilidades de tomar decisiones acertadas que un grupo homogéneo. Y la diversidad del panel queda garantizada desde el principio mediante criterios demográficos como el sexo, la edad, el nivel de educación, vivir en un área urbana o rural u otros criterios que se consideren relevantes en el país (por ejemplo, la lengua o el grupo étnico).

El panel estratégico que se ocupa de un área temática determinada debería ser bastante amplio, podría contar con entre 120 y 200 personas. Su tamaño debe permitir que la sociedad lo considere creíble y, si fuera necesario, que sus subgrupos discutan las cuestiones específicas que surjan. Desde este punto de vista, puede ser preferible que los paneles sean más numerosos. Esto aumenta los gastos de organización, aun así todo el proceso debería costar menos que la celebración de unas elecciones generales.

La organización de decenas de paneles al mismo tiempo supone un cierto reto organizativo, pero si su fórmula está bien preparada, debería ser relativamente sencillo: cada panel tiene su propio equipo de coordinación, que se encarga de dirigirlo, y su desarrollo está supervisado por equipos de control (uno comprueba el cumplimiento de las normas, y el otro vigila la disposición del programa en la parte educativa). La clave del éxito es contar con un buen diseño del proceso y de la estructura organizativa.

Las reuniones del panel pueden celebrarse una vez cada varias semanas de forma presencial o también pueden organizarse reuniones online entre dichas reuniones. Celebrar una reunión online de una hora de duración un día laborable facilita en gran medida un panel nacional y permite enriquecer su programa. Viene muy bien, por ejemplo, para las consultas con los expertos en un entorno informal (se convierte en una especie de "meriendas con los expertos").

La preparación de la parte educativa tiene una significación fundamental. La lista de cuestiones clave a debatir en un área temática determinada debería

prepararse con antelación. Por supuesto, los panelistas pueden añadir algún elemento por sí mismos, aunque es mucho más fácil si reciben una "aportación" sustancial desde el principio. Esta lista de cuestiones puede elaborarse durante los talleres con los expertos y partes relacionadas con el tema, incluyendo ONGs e instituciones científicas. Todos deberían tener la oportunidad de enviar propuestas, sugerencias y comentarios para que el panel tenga un carácter abierto. Por ello, la fase de preparación puede comenzar incluso un año antes de la primera reunión del grupo.

Los paneles estratégicos pueden comenzar en enero y prolongarse hasta finales de junio. Para entonces debería quedar determinada la primera fase de su trabajo, es decir, la elaboración de las prioridades de actuación y los principios generales. Posteriormente los panelistas tienen un descanso de dos meses durante las vacaciones antes de la siguiente etapa, de la que hablaremos en un momento.

Desde un punto de vista práctico, conviene tener en cuenta que dos o más paneles pueden estar interesados en las mismas cuestiones, que pueden solaparse. Por lo tanto, debería existir un mecanismo concreto para resolver este tipo de situaciones. También podría ocurrir que el panel considere que algunas cuestiones son tan complejas que no es posible resolverlas a finales de junio. Aun así se debería poder decidir si estos temas deberán tratarse en los paneles específicos de ciudadanos convocados al año siguiente.

El panel estratégico ofrece una enorme libertad para establecer las prioridades de actuación del próximo mandato. Aunque estas deben estar en consonancia con los valores fundamentales consagrados en la Constitución del país.

### **Elección de los ministros**

La segunda fase de actuación del panel estratégico comienza, según el calendario que hemos propuesto aquí, después de las vacaciones. Son los paneles estratégicos los que eligen a los ministros, ya que son sus miembros los que han identificado las tareas a realizar y, por lo tanto, saben bien quiénes serán las personas más adecuadas para llevarlas a cabo. Esta etapa debe desarrollarse con el apoyo de especialistas en contratación que, junto con los facilitadores, diseñarán todo el proceso de contratación.

El proceso de selección de un ministro debería ser abierto y cabe suponer que puedan presentarse varios candidatos y candidatas. Para facilitar el proceso, el equipo de contratación puede realizar una selección previa entre los candidatos,

de modo que, en la práctica, presente cinco personas al panel para su elección. Por supuesto, el panel debería poder invitar a una entrevista a cualquiera de los que se hayan presentado, incluso si no se encuentra entre los cinco recomendados. Esta preselección no es más que una salvaguarda en caso de que se presente una gran cantidad de candidatos.

Lo ideal es que el ministro no solo sea un gran especialista en su campo, sino también un buen gestor, ya que deberá ocuparse de la dirección de todo el ministerio, con todos sus departamentos y oficinas. Para ello puede contar con el apoyo de especialistas en gestión.

Gracias a esta fórmula, los candidatos conocerán desde el mismo momento en que se anuncie la elección, lo que se espera de ellos y podrán comprobar si los objetivos propuestos a alcanzar son compatibles con ellos mismos o les son cercanos. Por ejemplo, si alguien es partidario de la agricultura industrial, con un uso intensivo de productos químicos, y el panel considera prioritario el desarrollo de la agricultura ecológica, las pequeñas explotaciones familiares y las cooperativas, esta persona sabrá que no debería desarrollar esta tarea, ya que es contraria a sus creencias. A su vez, corresponderá a los panelistas comprobar si efectivamente las personas que se declaran dispuestas a realizar las tareas indicadas en los paneles estratégicos podrán desempeñarlas.

Tengo mucha curiosidad por saber cómo serían estas entrevistas de cualificación. ¿Sobre qué preguntarían los panelistas? ¿Esta parte debería transmitirse en directo? Opino que no. Se trata de que los candidatos y candidatas se sientan cómodos, al igual que los panelistas y las panelistas. Si alguien quiere realizar una pregunta no debería tener que preguntarse cómo saldrá en la televisión o en internet. Los candidatos también deben tener la oportunidad de ofrecer respuestas sinceras y sentirse cómodos. Por tanto, aquí me gustaría resaltar la comodidad de la conversación. La credibilidad de dicho proceso puede garantizarse con la presencia de observadores en las reuniones, y los panelistas pueden presentar su elección justificada. Y con esto terminaría la segunda fase del panel estratégico.

### **Cómo funciona el gobierno**

Una vez elegidos todos los ministros, el gobierno puede empezar a desarrollar las tareas asignadas. Sin duda, sería muy útil coordinar sus actuaciones, ya que algunos objetivos pueden requerir la cooperación de varios ministerios, por lo que será

necesaria la creación de equipos intersectoriales. Para coordinar todo ello, sería interesante nombrar un coordinador de las actividades de gobierno. Aunque este no es un papel de un primer ministro, sino el de un facilitador.

¿Quién se ocupará de las relaciones con el extranjero? Esta es la función del ministro de asuntos exteriores. ¿Y la defensa? Por supuesto, también debería elegirse a un ministro de defensa. Dependiendo del estado, la lista de los distintos ministerios puede diferir ligeramente. Algunas áreas pueden estar unidas y otras separadas. Por ejemplo, la energía puede formar parte del ministerio de medio ambiente o conformar un ministerio independiente. Puede haber un ministerio separado para el desarrollo sostenible o puede no haberlo. Todo ello depende de las características de cada país, es algo que se debe decidirse de forma individualizada.

Una cuestión que podría ser fuente de conflictos es el arreglo del gasto presupuestario, ya que cada ministro podría tirar en su propia dirección. Aquí es donde tiene cabida el coordinador del trabajo del gobierno, cuya función es dirigir los debates y los talleres del proyecto de forma que se puedan conciliar las necesidades de todos. Si fuera necesario, podría existir un mecanismo de apoyo, en forma de panel ciudadano especial para resolver las disputas sobre el gasto presupuestario. Aunque por regla general, el papel de los ministros y del coordinador del trabajo gubernamental es llegar a una solución que sea satisfactoria para todos.

En este modelo de democracia, las nuevas leyes las elaboran los ministros mediante la emisión de reglamentos. ¿Por qué de esta forma? Existe la posibilidad teórica de crear un parlamento permanente con un grupo de ciudadanos seleccionados de forma aleatoria para aprobar nuevas leyes, pero en mi opinión esto tendría muy poca utilidad práctica. A lo largo de un año puede haber docenas de proyectos de ley y puede que simplemente no sea práctico asegurar una sección educativa lo suficientemente larga para cada uno de ellos. Esta es una de esas cosas que sabemos por la experiencia de los paneles ciudadanos celebrados hasta el momento. Un panel ciudadano es excelente si tiene un asunto específico sobre el que decidir, si la parte educativa está bien preparada y hay tiempo suficiente para la parte deliberativa. Sin embargo, no es una buena idea cargar a un parlamento de ciudadanos permanente con docenas de proyectos de ley. Por supuesto, puede suponerse que un parlamento de ciudadanos de este tipo tendría un gran tamaño, ya que podría estar formado por varios cientos de personas y, de esta forma, cada uno de los proyectos de ley deberían tratarse en comisiones temáticas, como ocurre actualmente en los parlamentos. Solo que estas

comisiones deberían ser pequeñas en cuanto al número de miembros, lo que disminuye su representatividad, y aún podría haber un buen número de proyectos de ley que revisar y aprobar.

La supervisión de las actividades de los ministros, especialmente en todo lo relativo a legislar, es esencial. Eso es indiscutible. Entonces, ¿cómo abordar este asunto? El mecanismo básico que debe garantizar que los ministros desempeñen sus funciones de forma adecuada es la transparencia. Por ejemplo, todos los proyectos de reglamento pueden publicarse con mucha antelación, pueden enviarse a los panelistas y la adopción de cualquier cambio en la ley puede requerir de la organización de consultas públicas, en forma de talleres, con la participación de las partes interesadas y los expertos. Por tanto, yo daría prioridad a un procedimiento legislativo transparente.

En caso necesario, los ministros deberían poder actuar con celeridad, mediante consultas sociales abreviadas. Aunque esto debería estar reservado a situaciones excepcionales, como catástrofes naturales, y estar sometido igualmente a un procedimiento transparente.

También tienen una gran importancia los informes anuales sobre la ejecución de las distintas tareas prioritarias por parte de los distintos ministros. Podrían enviarse a través del correo electrónico, no solo a los panelistas, sino también a todos los ciudadanos de un país determinado. Esto se debe a que la sociedad en su conjunto es la destinataria de la acción gubernamental. Por ejemplo, todos los ciudadanos de Estonia cuentan con una dirección de correo electrónico oficial a la que puede enviarse información de los ministros. Esto facilita la función de control por parte de la sociedad.

Por otro lado, ¿qué ocurre si aparecen cuestiones a resolver sobre las que el panel estratégico no ha identificado específicamente lo que hay que hacer? En ese caso el ministro está obligado a seguir los principios y valores generales indicados por el panel. Por ejemplo, en invierno los bisontes entraron en los campos de cultivo y causaron algunos estragos, provocando pérdidas a los agricultores. El panel estratégico sobre el medio ambiente no se ocupó de la cuestión de los bisontes, pero señaló el principio general de cuidar la naturaleza, preservar los hábitats y la biodiversidad. Esto indica al ministro la dirección de actuación, al menos en mi interpretación, que compensar a los agricultores es preferible al sacrificio, ya que la recomendación era el cuidado, no la erradicación.

En ese caso el ministro publica en la página web del ministerio un proyecto de reglamento sobre la compensación de los daños causados por los bisontes y consulta el importe y la forma de pago con los agricultores de la zona afectada. La comunidad científica también toma la palabra. El ministro elabora un informe sobre el proceso de creación del nuevo reglamento y lo transmite a un órgano especial de supervisión, el Consejo de Normas y Procedimientos. Solo si no existen objeciones por parte del Consejo, el ministro puede firmar el reglamento y abonar la indemnización.



### **Mecanismos de control**

Pero, ¿qué ocurre si el ministro decide ir en la dirección del sacrificio de los bisontes? Aquí es donde entran en juego los mecanismos de control. Existen distintas formas de reaccionar y una de ellas es que entre en juego otra institución del Modelo Waldenia, el Senado Ciudadano.

El Senado Ciudadano se compone de 250-500 antiguos panelistas, elegidos al azar entre los dispuestos, teniendo en cuenta unos criterios demográficos básicos. Su mandato es de un año y medio. Se trata, por tanto, de un grupo numeroso,

ya que el senado debería poder crear comisiones temáticas para todos los ámbitos tratados por los paneles estratégicos, y estas comisiones deberían ser relativamente numerosas (varias decenas de personas cada uno, para garantizar una diversidad suficientemente elevada). Aunque el propio senado no decide directamente los asuntos relacionados con la política estatal, ya que sería una atribución excesiva el entrar en los detalles de un asunto determinado. Sin embargo, tiene la capacidad de iniciar paneles sobre asuntos de su elección y, de esta forma, desempeña una función de control.

De esta forma, en caso de propuesta de sacrificio del bisonte europeo, la comisión senatorial sobre medio ambiente puede, en primer lugar, en virtud

de una "opción blanda", pedir aclaraciones al ministro. Puede hacerlo por iniciativa propia o a petición de cualquier persona interesada. De hecho, cualquier persona puede presentar una petición. Durante las reuniones con la comisión senatorial el ministro aclara que, en su opinión, la población de bisontes se ha multiplicado excesivamente, que los daños a los cultivos son elevados y los costes son altos, por lo que la caza es la solución más sencilla y, además, garantiza ingresos extra al presupuesto por los permisos de caza de cazadores extranjeros.

Supongamos que la comisión tiene una opinión diferente, y el ministro no cede, explicando su preocupación por el presupuesto estatal. En este caso la comisión puede actuar de dos formas: puede someter a la votación del Senado Ciudadano una moción para iniciar un panel detallado que aborde la cuestión de la compensación de las pérdidas causadas por el bisonte y tomar una decisión definitiva. También puede llegar a la conclusión de que el ministro no ha entendido muy bien la dirección que ha dado el panel estratégico y cuáles son los valores de la sociedad y, por tanto, puede someter a votación del Senado Ciudadano una moción para organizar un panel dedicado a su destitución.

Por su parte, el panel estratégico puede tener la oportunidad de destituir al ministro directamente. Fue él quien eligió al ministro, sabe qué valores le indicaron y en qué consistían exactamente sus prioridades de actuación. Y si el ministro no cumple con las expectativas de los panelistas, pueden reservarse la posibilidad de destituirlo como parte de un poder especial.

Por lo tanto, en un principio puede parecer que los ministros tienen mucho poder, ya que pueden crear leyes mediante la emisión de reglamentos. Sin embargo, la firma de un reglamento exige, en primer lugar, el cumplimiento de los procedimientos de transparencia y participación en la elaboración de la ley. En segundo lugar, existen unos sólidos mecanismos de salvaguarda, desde convocar a un ministro para que presente aclaraciones, hasta poder iniciar un panel detallado sobre un tema concreto, pasando por iniciar un panel sobre la destitución de un ministro. Esto permite controlar las actividades de los ministros y reaccionar cuando sea necesario.

Aunque eso no es todo. No solo los paneles estratégicos deberían poder iniciar un panel detallado. También deberían tener esa posibilidad los ciudadanos "de a pie", tras presentar un número de firmas suficientemente elevado. La posibilidad de iniciar un panel de apelación también debería garantizarse desde abajo. En este caso la función



de control no solo recae en el Senado Ciudadano, sino también en la sociedad en su conjunto.

Un elemento clave del buen funcionamiento de los paneles ciudadanos es la elección adecuada de las normas y procedimientos que se aplican a su funcionamiento. Aquí es necesario un organismo que se ocupe de su establecimiento y que se pronuncie sobre asuntos relacionados con su interpretación. Estas normas son, por ejemplo, la elección aleatoria de los panelistas, la representatividad del panel en términos de criterios demográficos, la garantía de participación de todas las partes interesadas, la posibilidad de que los panelistas inviten a expertos y otras. Los procedimientos, en cambio, son disposiciones detalladas en el reglamento interno del panel referidas, por ejemplo, a las tareas de los expertos en la parte educativa o a la forma en que deben presentarse los observadores.

La adopción de normas y procedimientos para los paneles ciudadanos recae en el Consejo de Normas y Procedimientos. Por supuesto, en última instancia su nombre puede ser diferente y más emocionante, aquí la cuestión es que tenga claro su papel. El consejo es un órgano permanente y experto, que implica la selección y contratación de unas 5-7 personas. Otra función del consejo es garantizar un proceso adecuado de elaboración de nuevas leyes por parte de los ministros. Se trata de una institución en sí misma, con una plantilla lo suficientemente amplia como para ocuparse de todos los detalles. Es precisamente al consejo al que se puede informar sobre las objeciones o señales de posibles incumplimientos de los procedimientos, que pueden dar lugar a la suspensión de la entrada en vigor de las nuevas normas.

¿Quién elegirá a los miembros de este consejo? El Senado Ciudadano. Además de su función de control continuo, otro de sus roles es el de elegir a las personas que ocupan los puestos clave del Estado: los miembros del Consejo de Normas y Procedimientos y el Director del Centro de Coordinación de Paneles Ciudadanos, sobre el que se hablará más adelante. De ahí que aquí también sea relevante su amplia composición, de varios centenares de personas.

### **Organización de paneles ciudadanos**

La organización de cualquier panel ciudadano requiere de la organización de un sorteo, la invitación de expertos, la preparación de un calendario de reuniones para la parte deliberativa en la que se elaboran las decisiones del grupo, la contratación de facilitadores para dirigir el debate, y algunas cosas más. De todo ello se ocupan

los coordinadores del panel. Por tanto, se necesita una institución que se encargue de su selección, de proporcionarles formación y apoyo, si fuera necesario, así como de elaborar nuevas soluciones (estudios y desarrollo). Esta es precisamente la función del Centro de Coordinación de Paneles Ciudadanos. Es el corazón de una democracia deliberativa eficaz, o en otras palabras, aunque tal vez de una forma menos poética, su motor.

La supervisión continua del funcionamiento de los distintos paneles ciudadanos, tanto estratégica como en detalle, corre a cargo de sus equipos de supervisión. Cada panel debería contar con equipos de supervisión dedicados. Su tarea es velar por el cumplimiento de las normas y procedimientos, que, en caso de infracción grave, pueden denunciarse ante el Consejo de Normas y Procedimientos, que puede destituir a los coordinadores de un panel dado. Además, los propios panelistas deberían tener la opción de poder destituir a los coordinadores de los paneles (esta opción también debería aplicarse al despido de los facilitadores).

Es posible que estos mecanismos de destitución nunca lleguen a utilizarse, ya que en la práctica puede bastar con un recordatorio del grupo de supervisión o del Consejo de Normas y Procedimientos. Aunque deben existir, como salvaguarda. Del mismo modo, al organizar los paneles ciudadanos utilizamos actualmente la fórmula del arbitraje de expertos, en caso de que el equipo de coordinación y el grupo de seguimiento no se pongan de acuerdo. Aunque hasta el momento dicho arbitraje nunca se ha puesto en práctica. Aun así su simple existencia resulta útil y la posibilidad de activarlo influye a veces sobre las decisiones tomadas.

El Director del Centro de Coordinación de Paneles Ciudadanos es la persona que marca la pauta de cómo se llevan a cabo los paneles y es el responsable de elegir a las personas adecuadas para ello. De esta persona dependen muchas cosas, y por este motivo su elección recae en manos del Senado Ciudadano, formado por personas con experiencia en participar en paneles ciudadanos y que saben a qué prestar atención. Esto también garantiza el control de la sociedad sobre el tono proporcionado a la organización de los paneles ciudadanos, su atmósfera y naturaleza.

### **¿Cómo introducir la democracia deliberativa en la práctica?**

En principio, la democracia deliberativa puede aplicarse en toda su extensión en cualquier país que lo decida y que esté dispuesto a probar cómo funciona en la práctica. El requisito previo es contar con un equipo de proyecto y organización

capaz que sepa cómo hacerlo. Para que la democracia deliberativa pueda introducirse con toda su fuerza, requiere, por supuesto, un cambio en la legislación y la redacción de una nueva constitución (o al menos de algunos capítulos nuevos de la misma) que incluya todas las nuevas instituciones necesarias para el buen funcionamiento del Modelo Waldenia o de alguna otra fórmula de democracia deliberativa.

La mayoría de los países del mundo con un sistema de democracia parlamentaria incluyen los principios básicos del funcionamiento del Estado consagrados precisamente en la constitución. También describen la forma de introducir cambios en la constitución. Por ejemplo, en Polonia un proyecto de ley de enmienda a la constitución puede presentarlo al menos 1/5 del número legal de diputados, el Senado o el Presidente. La decisión sobre la adopción de enmiendas a la constitución la toma el Sejm por una mayoría de al menos 2/3 de los votos con la asistencia de al menos la mitad del número reglamentario de diputados y el Senado por mayoría absoluta de los votos con la asistencia de al menos la mitad del número establecido de senadores. Ese es el procedimiento. La cuestión de si existe la mayoría necesaria en el parlamento polaco para aprobar estos cambios es un tema aparte. Aunque, en términos generales, legalmente es posible pasar a una democracia deliberativa. Sin embargo, para que esto pueda ocurrir, sobre todo se necesita el deseo de ese cambio por parte de la sociedad. Si existiera esa voluntad por parte de la sociedad, podría votar en las elecciones a aquellos grupos que declaren su voluntad de introducir la democracia deliberativa. Así que estas elecciones pueden seguir sirviendo para algo.

Algunos lugares en los que la introducción de la democracia deliberativa podría ser deseable son aquellos Estados que han salido de un conflicto armado, como una guerra civil, o Estados totalmente nuevos que han surgido tras el fin de un conflicto. Esto se debe a que el Modelo Waldenia garantiza la eliminación de la rivalidad por el poder que aparece en las elecciones parlamentarias: el poder sigue estando en manos del pueblo, que sí elige a las personas que forman el gobierno, pero lo hace a través de paneles estratégicos. De esta forma no existe la "lucha de poder" en forma de campañas electorales, y la participación en la toma de decisiones de todos los grupos sociales queda garantizada mediante unos criterios demográficos adecuados. Esto, a su vez, favorece unas condiciones adecuadas para una transformación hacia un estado que funcione pacíficamente.

Este cambio puede no ser del agrado de todos, ya que desaparece la posibilidad de ocupar el poder por parte de los grupos políticos, lo que puede despertar cierta resistencia. La visión de un futuro en el que no pueden ganar elecciones, porque las elecciones simplemente no existen, puede no ser especialmente atractiva para todos. Por tanto, cabe suponer que no todo el mundo estará contento. Sin embargo, podrá satisfacer a la gran mayoría de la sociedad, que puede refrendar los cambios introducidos en la Constitución mediante un referéndum.

El modelo aquí descrito se aplica a nivel nacional, aunque también es posible introducir la democracia deliberativa a un nivel inferior del Estado, por ejemplo, a nivel regional, especialmente cuando aún no se ha establecido un determinado nivel administrativo. Aunque no cabe duda de que todo el potencial de la democracia deliberativa queda en el ámbito nacional y en decidir la dirección de todo el Estado. A este, pueden unirse el nivel regional y local.

Volviendo a los beneficios que puede aportar la transición a la democracia deliberativa en toda su extensión, estos serían, desde mi punto de vista, en primer lugar, mejores decisiones y soluciones, lo que se traduciría en una mejor calidad de vida. También habría una mayor armonía en la sociedad, ya que no habría competencia electoral.

En la actualidad hay casi doscientos países en todo el mundo. Un día, en algunos de ellos, la sociedad podría decidir que vale la pena introducir la democracia deliberativa a gran escala. Cruzaré los dedos por ello.



# INSTITUCIONES CARACTERÍSTICAS DEL MODELO WALDENIA

