

# EL CHERRY-PICKING EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: UN ACERCAMIENTO A SUS FACTORES DETERMINANTES<sup>1</sup>

## THE CHERRY-PICKING IN PARTICIPATORY BUDGETING: AN APPROACH TO ITS DETERMINING FACTORS

Juan Camilo Puentes Sánchez\*

**Recibido:** octubre 26 de 2018 – **Aprobado:** noviembre 22 de 2018 – **Publicado:** junio 3 de 2019

### Artículo de investigación

**Forma de citar este artículo en APA:**

Puentes Sánchez, J. (enero-junio, 2019). El cherry-picking en los presupuestos participativos: un acercamiento a sus factores determinantes. *Summa Iuris*, 7(1), pp. 114-139. DOI: <https://doi.org/10.21501/23394536.3278>

### Resumen

Con las crisis de los actuales sistemas políticos, especialmente de la democracia representativa, el interés de la literatura académica se ha concentrado en nuevos instrumentos de participación ciudadana como los presupuestos participativos. Aunque este instrumento democrático ha sido estudiado sistemáticamente por numerosos autores, se sabe muy poco acerca del impacto de los presupuestos participativos en el ciclo de las políticas públicas. En otras palabras, aún se desconoce cuáles son los factores que determinan las trayectorias de las propuestas ciudadanas en la fase de implementación por los gobiernos locales. Para saldar este vacío teórico, el presente artículo aborda el estudio de algunas variables contextuales (tiempo electoral, violencia urbana, cantidad de propuestas y calidad deliberativa) y otras relativas a las propuestas (contenido, costo económico y costo político) que, se considera, determinan en última instancia la implementación, modificación o rechazo de las proposiciones ciudadanas. Se recurre principalmente a la literatura sobre presupuestos participativos y, de manera más amplia, sobre participación ciudadana y democracia participativa.

<sup>1</sup> Investigación elaborada en el marco del proyecto de investigación: Presupuestos participativos, acercamiento a sus factores determinantes. Universidad Santo Tomás, Medellín, Colombia, 2018.

\* Doctor (c) en Estado de Derecho y Gobernanza Global. Universidad de Salamanca. Magíster en Democracia y Buen Gobierno. Universidad de Salamanca. Profesor adscrito al programa de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Medellín, Colombia. Correo electrónico: [juan.puentes@ustamed.edu.co](mailto:juan.puentes@ustamed.edu.co).

## Palabras clave

Democracia participativa; Propuestas ciudadanas; Presupuestos participativos; Implementación de políticas públicas; Revisión de la literatura.

## Abstract

With the crisis in the current political systems, specially the representative democracy, the interest in academic literature, have concentrated in new instruments of citizen participation, like participatory budgeting. Although; this democratic instrument has been studied systematically by numerous authors. It is few known about the impact of participatory budgeting in the public policy cycle. In other words, it is still unknown what are the factors that determine the trajectories of citizen proposals in the implementation phase by local governments. To overcome this theoretical gap, the present article addresses the study of some contextual variables (electoral time, urban violence, number of proposals, and deliberative quality) and others related to the proposals (content, economic cost, and political cost) considered, that are determined in the implementation, modification or rejection of citizen proposals. All of the above, using mainly the literature on participatory budgeting and broadly, on citizen participation and participatory democracy.

## Keywords

Participatory democracy; Citizen proposals; Participatory budgeting; Implementation of public policies; Literature review.

# INTRODUCCIÓN

Una de las grandes preocupaciones del funcionamiento de los sistemas políticos que ocupa la atención de los expertos es la llamada crisis de la democracia representativa. No resulta exagerado concebir este modelo de democracia como un sinónimo de creciente desafección y desinterés de los ciudadanos respecto a los actores que los representan y al funcionamiento de las instituciones básicas a las cuales pertenecen. Aunque este asunto no es propiamente novedoso –pues también se ha observado una crisis de confianza en las instituciones representativas de las democracias más tradicionales (Norris, 1999)–, pareciera ser que esta problemática tiende a agudizarse en los tiempos actuales.

Por esta razón, muchos investigadores han encontrado en el modelo de democracia participativa una solución más real y palpable a la apatía política, al desinterés cívico y, por supuesto, a los deficientes índices de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos. De hecho, algunos autores como Putnam, Leonardi y Nanetti (1994) han resaltado el papel de la participación ciudadana como la mejor garantía para “hacer funcionar la democracia” lejos de ser concebida como un mero instrumento utópico o, peor aún, como un simple requisito de legalidad; de aquí que se la considere como un mecanismo idóneo para acotar la brecha entre representantes y representados “permitiendo acercar la toma de las decisiones a los ciudadanos” (Taboada, 2005, p. 3)<sup>2</sup>.

Gracias a esta disposición es posible observar con más frecuencia estudios que versan sobre el uso de procesos participativos en contextos democráticos; más específicamente, en la creación de instituciones y mecanismos dirigidos a incrementar y profundizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones por las autoridades públicas (Smith, 2009; Warren, 2009). No obstante, si bien la literatura abarca con gran extensión este tipo de manifestaciones, no siempre llega a explicar la complejidad de estos fenómenos en su totalidad. Por ejemplo, mientras la mayoría de académicos han concentrado su interés sobre las características, el funcionamiento y las diversas aplicaciones de las instituciones

<sup>2</sup> Como se citó en Eberhardt (2015).

de democracia participativa, poco se ha estudiado sobre aquellos factores que determinan el impacto mismo de la participación (Baiocchi, Heller & Silva, 2011).

Cuando se habla de procesos participativos la literatura actual tiende a concentrarse en los resultados de estos procesos y su relación con los impactos sociales, dejando de lado y sin explicación su relación con las implicaciones que en materia de políticas públicas pudiesen coexistir (Olken, 2010; Touchton & Wampler, 2014). En el caso de los presupuestos participativos<sup>3</sup>, por ejemplo, se ha sabido que es un mecanismo propicio para la transformación social, la renovación política y la distribución económica, no obstante, existe evidencia comparativa que demuestra que este instrumento no tiene un impacto significativo en la modificación de políticas públicas como originalmente se esperaba (Boulding & Wampler, 2010).

Para ayudar a solucionar este vacío, la presente investigación aborda el estudio de algunos factores potenciales, tanto contextuales como relativos a las propuestas, que la literatura sobre participación ciudadana ha venido reconociendo como variables que inciden en el ciclo de las políticas públicas; más concretamente, pretende describir aquellos factores que determinan las trayectorias que toman las proposiciones ciudadanas en la fase de implementación por los gobiernos locales, y que, además, surgen en el marco de los presupuestos participativos.

## FACTORES CONTEXTUALES

### TIEMPO ELECTORAL

La lógica del tiempo electoral supone que el impulso y ejecución de los procesos de participación ciudadana dependen de los intereses electorales de los gobiernos. Como se sabe, los gobernantes son titulares de un extenso poder decisorio que difícilmente están dispuestos a compartir a través de la creación de espacios participativos. Pero este panorama tiende a modificarse si los gobernantes, a cambio de la cesión de ciertas

<sup>3</sup> En adelante PP.

potestades a los ciudadanos, consideran que pueden obtener como retribución su colaboración y apoyo electoral (Navarro, C. J., 1999). En efecto, tal como lo expresan Hickey y Mohan (2004), los procesos participativos, además de cumplir con sus funciones democráticas, pueden llegar a convertirse en herramientas promovidas (o manipuladas) por las administraciones locales para obtener un determinado beneficio político.

El caso de los presupuestos participativos sirve como evidencia. Desde su incorporación en 1989 en Porto Alegre, este instrumento ha mostrado resultados muy importantes en temas como el empoderamiento de la sociedad civil, el mejoramiento de la calidad de las administraciones locales, la institucionalización de la justicia social o, incluso, la consolidación de los partidos de izquierda como fuerza electoral (Baiocchi, 2003, 2005). Si bien se sabe que los gobiernos que adoptan esta herramienta buscan que los procesos de toma de decisiones sean más transparentes e incluyentes, también es cierto que los que lo hacen son políticos que se encuentran inmersos en un ambiente de alta competitividad electoral (Wampler, 2009, p. 43). Esta coyuntura implica que la incorporación del PP en una administración puede responder a varias finalidades, entre ellas, ganar el apoyo electoral de ciertos sectores de la población, debilitar a los opositores políticos, formar o consolidar alianzas, o materializar compromisos ideológicos (Goldfrank, 2007; Shah, 2007).

Esta idea de utilizar el PP como un mecanismo político más que democrático ha sido recurrente en algunos municipios brasileiros. Resulta innegable pensar que el presupuesto participativo se haya incorporado únicamente con el objetivo de transformar los modelos de gobierno en Brasil; por el contrario, como parte de una estrategia electoral, sirvió para ampliar las bases políticas y los apoyos electorales especialmente del Partido de los Trabajadores (PT) (Smith, 2009, p. 65). Es más, cuando el PT concibió la forma de compartir con los ciudadanos la facultad de decisión desde una perspectiva *bottom-up*, los dirigentes del partido calcularon que en comicios posteriores tendrían posibilidades mucho más altas de ser elegidos (Genro, 1995). Este cálculo no fue tan errado. De acuerdo con Spada (2010, 2012), aquellos funcionarios públicos que apoyaron o

iniciaron experiencias de presupuesto participativo en sus respectivos municipios contaron con una ligera ventaja al momento de ser reelectos sobre aquellos que se abstuvieron de hacerlo.

Con ocasión del éxito del PP en Porto Alegre, las estrategias políticas de los partidos fueron redefinidas. Gobiernos locales del PT y de otras afiliaciones ideológicas comenzaron a utilizar el nombre de *Orçamento Participativo* como una impronta de calidad de sus políticas locales (Montambeault, 2012), entre otras ventajas, porque les permitía ampliar sus posibilidades de realizar coaliciones con otros movimientos. Esta iniciativa fue exitosa en términos electorales porque aquellas administraciones que habían implementado el PP fueron reelegidas sucesivamente en sus municipios (Souza, 2001, p. 182). Por supuesto, este éxito superlativo no se debió en su totalidad a los beneficios de este programa, sino también a una suerte de proselitismo de las administraciones de turno. Como relata Navarro, Z. (2010, p. 90), “los funcionarios del gobierno esperaban lealtad política de los participantes; [...] por eso, cuando se acercaban las elecciones, los mismos delegados hacían mayor presencia en las reuniones, entregaban folletos y favorecían a sus propios candidatos.”

Este mecanismo de persuasión a través de los canales del PP no ha sido el único. Investigadores como Nylén (2003, p. 93) han registrado otras formas de clientelismo en las cuales intervienen miembros de corporaciones públicas o representantes de las asociaciones sociales. De esta forma, para establecer las maquinarias políticas se recurre a la ley del premio y el castigo que consiste básicamente en el otorgamiento por parte de estos líderes de ciertas prebendas a los demás participantes: si existe un sólido apoyo electoral se impulsa la ejecución de los proyectos ciudadanos, se reparten trabajos en la administración, etc.; de lo contrario, se castiga con el rechazo de ciertas propuestas o con la pérdida de empleos en retaliación por la oposición política o el escaso apoyo electoral. Aunque en esta modalidad la administración no interactúa directamente en la negociación de los beneficios, lo que termina sucediendo es prácticamente igual al caso anterior: una disminución de la capacidad democrática del proceso participativo en favor de ciertos intereses electorales preestablecidos.

Como se había mencionado, varios gobiernos locales en Brasil han utilizado el PP como un instrumento político, lo que ha generado a su vez que algunos de ellos se hayan transformado en escenarios típicos de expresiones clientelistas. Por lo menos hasta comienzos de siglo, en Porto Alegre el proceso participativo se había contaminado hasta tal punto que los partidos políticos habían despojado al PP de su naturaleza democrática y su posición imparcial frente a las maquinarias estatales (Navarro, Z., 2010). Lo mismo se puede decir de Betim o Belo Horizonte. En la primera, los funcionarios emplearon el PP como un mecanismo para difundir a líderes comunitarios y otros agentes de la opinión pública, las metas y propósitos de la administración municipal; en otras palabras, utilizaban la información como una herramienta política cuyo canal de expresión era el presupuesto participativo (Nylen, 2003, p. 114). Y en la segunda, se demostró que varios sectores ejercían una presión política tan eficaz que tenían una gran capacidad de influencia sobre la implementación o rechazo de los proyectos ciudadanos, haciendo que el proceso se rigiera más por los intereses políticos que por las mismas reglas del proceso (Wampler, 2009, p. 13).

Antes de finalizar, es necesario abordar una última idea: la relación entre los cambios de gobierno y la implementación de las propuestas. Como se vio anteriormente en el caso de Belo Horizonte, es claro que los intereses electorales afectan positiva o negativamente la ejecución de los proyectos. La pregunta que surge es, una vez realizadas las elecciones, si los gobiernos entrantes deciden continuar con el funcionamiento de estos instrumentos democráticos o no. Desde una perspectiva ideológica, los cambios de gobierno son las principales causas por las cuales se interrumpen los presupuestos participativos, especialmente cuando la administración entrante pertenece a la oposición política (Ganuza & Sintomer, 2011, p. 62). Pero aún en estos casos, no se debe olvidar que los intereses de las administraciones son diversos y, con el objetivo de impulsar sus bases electorales, pueden incluso favorecer cambios significativos en los modelos de participación o diseñar nuevas experiencias.

Ahora bien, aunque no se supriman los mecanismos participativos, sí existe el riesgo de que el nivel de implementación de las propuestas ciudadanas disminuya en los momentos posteriores a la celebración

de las elecciones. Cuando se presenta un cambio político, en algunas circunstancias, se observan con sospecha los procesos participativos realizados en los gobiernos anteriores por lo que es posible que no se acojan todas las proposiciones de los ciudadanos (Cooper & Smith, 2012). Este riesgo puede ser aún mayor, al grado de ignorar la totalidad de las propuestas si el gobierno entrante pertenece a un partido político diferente del gobierno saliente. Mucho peor incluso, cuando aún con diferencias ideológicas marcadas, han existido entre ambos gobiernos rencillas y confrontaciones políticas (Font & Smith, 2013), lo que generaría en última instancia una especie de revanchismo institucional que afectaría el pleno desarrollo de los procesos participativos. Este episodio sería crítico para las instituciones de democracia participativa porque aumenta la frustración entre los participantes y debilita las intervenciones de los ciudadanos en futuros espacios de participación.

## VIOLENCIA URBANA

Uno de los grandes retos para los investigadores ha sido el hecho de definir de manera precisa el concepto de violencia (Stanko, 2003, p. 3). En principio, la dificultad de limitar las fronteras y características de esta noción corresponde esencialmente a que no está sujeta a una interpretación inequívoca; más bien, responde a que el fenómeno en sí mismo se representa a través de una multiplicidad de formas que coexisten en distintos contextos (de Haan, 2008, p. 28). Prueba de ello, es el sinnúmero de *violencias* que se han acuñado en la literatura y que expresan elementos diametralmente diferentes entre sí: violencia juvenil, violencia simbólica, violencia estructural, violencia sistémica, violencia interpersonal, violencia doméstica, violencia aleatoria, violencia racista, violencia mimética, violencia política, violencia urbana, violencia infantil, violencia apocalíptica, entre otras.

Para superar las implicaciones de su conceptualización, algunos autores (Arriagada & Godoy, 1999; Buvinic, Morrison, & Shifter, 1999) han recurrido a clasificar el término con el propósito de concretizar las percepciones y los contextos en los cuales se desarrolla. En ese sentido, puede configurarse un tipo de violencia específica de acuerdo con su naturaleza



(física, psicológica o sexual); con una forma de victimización específica (violencia en contra de mujeres o niños); con la motivación con la que se ejerza (política o racista), con los agentes que intervengan (bandas criminales, jóvenes o narcotraficantes); o también, con el tipo de relación que compartan las víctimas y victimarios (doméstica o laboral). En todo caso, estas pequeñas definiciones deben ser consideradas con cautela pues la violencia, ante todo, es una construcción social que se condiciona a elementos socioculturales e históricos sui generis (de Haan, 2008, p. 28).

Así como existe un amplio debate sobre la definición del concepto de violencia, también lo hay sobre las consecuencias que esta produce. Una posición minoritaria, específicamente desde una perspectiva latinoamericana, defiende la idea de que la mejor forma de comprender el impacto del crimen sobre los individuos y la sociedad es a través de una metodología económica que les permita conocer los costos reales de las acciones violentas (McIlwaine & Moser, 2003, p. 15). Contrario a ello, la posición en la cual hay más consenso defiende que la mejor forma de analizar las consecuencias de la violencia es a través de los efectos directos e indirectos sobre determinados bienes. Aquí la literatura se concentra indiscutiblemente en los impactos que genera sobre cinco bienes determinados: el físico, el financiero, el humano, el social y el natural (Carney, 1998; Chambers & Conway, 1992; Moser, 1998; Moser & Norton, 2001).

Entre todos los capitales descritos, aquel que tiene más relación con la participación ciudadana es el bien social. En términos generales, este concepto puede ser concebido como “el conjunto de reglas, normas, obligaciones, y demás elementos comunes que se encuentran incluidos tanto en las estructuras sociales como en las disposiciones institucionales, y que permiten a los miembros de una sociedad alcanzar los objetivos individuales y comunes” (Narayan, 1999, p. 50). Dentro de esta acepción, la participación ciudadana juega un rol preponderante pues actúa como un instrumento a través del cual se pueden alcanzar dichos propósitos. De hecho, en términos sencillos, la participación no es más que la expectativa que tienen los ciudadanos de ser incluidos en el proceso de tomar decisiones a través de diversos escenarios: reuniones comunales, comités de ciudadanos, iniciativas administrativas y legales, entre otros (Bishop & Davis, 2002, p. 14).

Con base en lo anterior, si la participación funge como un instrumento del capital social, entonces es válido afirmar que la violencia puede ser estudiada como un elemento que incide en la forma de organización de los ciudadanos para alcanzar sus propósitos comunes. Pese a que existe muy poca literatura sobre el asunto es posible partir de la premisa que entre violencia y participación la relación es más bien ambigua. Se sabe que las sociedades inmersas en contextos violentos están sujetas a desarrollar diferentes formas de interacción social que configuran a su vez el tejido asociativo y, por ende, hacen que se adicionen características a la participación de las cuales carecen las sociedades en contextos no violentos (Pearce, 2007). Una muestra de ello es cómo la violencia física incrementa en los individuos los sentimientos de temor e inseguridad, lo que se convierte en un factor determinante para inhibir la participación.

Para Pearce (2007, p. 12), una de las pocas autoras que ha investigado este fenómeno, la relación entre violencia y participación es doble. En su estudio sobre Latinoamérica resalta que la violencia, paradójicamente, al mismo tiempo inhibe y promueve la participación. Esto se explica precisamente bajo el fundamento de que la violencia es una construcción social que se origina en contextos y dinámicas sociales muy variadas cuyos efectos pueden permitir ambos escenarios. En todo caso, por más variados que sean dichos contextos, los impactos que genera la violencia sobre los espacios participativos son muy diferentes de los que surgen a través de los mecanismos de control y poder, es decir, los que lideran las instituciones locales desde su entramado legal (Pearce, 2007, p. 11). En otras palabras, constreñir físicamente a los participantes para que hagan parte de un proceso participativo, o incentivar a los ciudadanos con la presencia de delegados y expertos, son dos formas reales para promover la participación, pero los efectos que se originan sobre el tejido asociativo, la disposición de participar o las garantías del proceso pueden llegar a ser muy distintos.

Esto no significa que la institucionalidad sea la respuesta para prevenir los procesos participativos de injerencias externas. Todo lo contrario, en contextos violentos la participación debe confrontar tanto el poder que ejercen los grupos ilegales como el mismo poder de la administración (Pearce, 2007, p. 15), en especial cuando en los gobiernos existe un cla-

ro objetivo proselitista que interfiere con el desarrollo imparcial de estas experiencias. En esta confrontación no se debe llegar al extremo en el que las manifestaciones de la violencia suprimen en su totalidad los canales de participación de los ciudadanos. Sin embargo, para garantizar efectivamente que los procesos sean autónomos y libres, debe ponerse especial atención a los agentes que perpetran los actos violentos y cuáles son las relaciones sociales que se afectan (Pearce, 2007, p. 19). De no hacer esta labor, los mecanismos participativos se verían enormemente perjudicados, v. gr., se podrían clausurar los espacios de participación, limitar la interacción social entre los ciudadanos o, incluso, homogeneizar la población participante.

En el caso de los presupuestos participativos el panorama es similar. Como lo afirma Hernández-Medina (2010), cualquier modelo de PP está vinculado ineludiblemente a un contexto urbano, a unos actores políticos y a una administración local, cuyas fuerzas e intereses no necesariamente confluyen de manera armónica. De hecho, al tratarse de un programa que busca la asignación de recursos públicos, enfrenta por naturaleza conflictos y episodios de inestabilidad caracterizados, primero, por la oposición entre los participantes y los gobiernos locales (Urán, 2010, p. 151) y, segundo, por los elementos externos que configuran el entorno. Un caso que ejemplifica lo anterior es Medellín donde el contexto urbano ha sido un factor crucial en la implementación de procesos participativos. En efecto, dados los altos índices de violencia en esta ciudad durante la década de los 90, fue particularmente difícil implementar el PP de manera inmediata, por lo que se tuvo que esperar hasta el 2004 para tal fin (Urán, 2010, p. 245).

El suceso anterior permite corroborar la primera parte de la hipótesis de Pearce (2007), es decir, que la violencia inhibe la participación. Como ella misma afirma, en contextos de violencia crónica las libertades de los individuos disminuyen, ya sea en su relación con los demás o con las mismas instituciones, por lo que es frecuente encontrar restricciones a las libertades de expresión, de acción e interacción (p. 8). Lo que no parece tan claro es si la violencia también genera un impacto sobre los procedimientos administrativos que implementan las políticas públicas. Más concretamente, ¿cuál es la disposición de los gobiernos locales frente a las propuestas ciudadanas que surgen en entornos violentos?, ¿estas

propuestas llegan a ser implementadas en su totalidad o, por el contrario, se rechazan automáticamente? Puede ser que la posición de los entes administrativos varíe dependiendo de cada escenario; posiblemente, este sea un factor que incida de manera negativa en el proceso de selección de las propuestas y las encauce a trayectorias como la modificación o, incluso, el rechazo.

## FACTORES RELATIVOS AL DISEÑO DEL PROCESO

La mayoría de la literatura en este punto se concentra en las diferencias que poseen los diversos procesos participativos. Dado que los diseños institucionales, las características operacionales y los fines esperados son disímiles, asimismo se espera que existan diversos efectos dependiendo del proceso en el cual surgen las propuestas ciudadanas. Empero, ya que el objeto de estudio del presente trabajo implica una única unidad de estudio como lo son los presupuestos participativos, se analizarán los posibles factores que puedan incidir en las diversas configuraciones existentes entre los modelos del PP.

## CANTIDAD DE PROPUESTAS

Es muy poco lo que la literatura ha desarrollado sobre este tema, pues es, ante todo, la calidad deliberativa lo que suele ser el centro de atención de los investigadores cuando estudian los diseños de los procesos participativos. La relación entre la cantidad de propuestas y la participación ciudadana está fundamentada en dos sentidos: la calidad del proceso y los efectos en materia de políticas públicas. La primera se puede establecer de la siguiente forma: ¿afecta la calidad del proceso participativo el número de propuestas que presenten los ciudadanos? Una respuesta tentativa podría darse en sentido afirmativo. La sobreoferta de proyectos podría ser el resultado de la rapidez con la que los ciudadanos deciden sobre cuestiones que, a la larga, no deberían ser tratadas a la ligera. En efecto, debe recordarse que los ciudadanos tienen los incentivos

y las capacidades necesarias para tomar buenas decisiones en favor del beneficio colectivo (Della Porta, 2013) y no vivir con las consecuencias de las malas determinaciones (Fung & Wright, 2003, p. 27).

Por otro lado, en relación con los efectos sobre las políticas públicas, se tiene como una premisa sólida que el número de propuestas surgidas en una instancia de participación afecta su posterior implementación. De esta forma, cuantas más propuestas emita un proceso participativo más improbable será que la administración las ejecute. Esto puede ser explicado por varias razones: la primera, por una cuestión presupuestal, pues es más demandante para la administración destinar los recursos necesarios para el cumplimiento de todas las propuestas presentadas; la segunda, porque pone en un mayor funcionamiento el aparato administrativo lo que significa mayor implicación de las dependencias y así, mayor desgaste institucional; y la tercera, porque a mayor propuestas, mayor grado de dificultad de los actores de ejercer control sobre las mismas y verificar su ejecución (Font, Smith, Galais, & Alarcón, 2016, p. 11).

## CALIDAD DELIBERATIVA

Como se resaltó previamente, la calidad deliberativa ha sido un tema de debate recurrente en la literatura sobre participación ciudadana. La atención sobre este asunto en particular ha venido incrementando en las últimas dos décadas gracias a la amplia implementación de mecanismos de innovación democrática en todo el mundo (Dryzek, 2000) como los presupuestos participativos, las asambleas populares, los *mini-publics*, entre otros. Aunque muchos investigadores han desarrollado sus estudios desde perspectivas más teóricas (Fishkin, 2011; Held, 2006; Mutz, 2006), es necesario aclarar que la calidad deliberativa, aún como un concepto genérico y abstracto, responde igualmente a un marco político y social determinado en el cual intervienen reglas y prácticas de la vida administrativa. Por este motivo, no se puede desconocer que sus elementos característicos se fundamentan, primero, en nociones más amplias y generales como la *participación* o la *deliberación*; y segundo, y no menos importante, en la forma en cómo se organizan e implementan las instituciones participativas (Fung, 2004, p. 232).

Ahora bien, es cierto que estas instituciones tanto por su naturaleza como por su contexto poseen características y propósitos muy diversos. No obstante, por más diferencias que lleguen a existir entre unas y otras, en todas ellas deben concurrir unos estándares mínimos que garanticen que los resultados del proceso participativo estarán ajustados a los procedimientos que se hayan establecido para tal fin. Es decir, que para garantizar la calidad deliberativa de cualquier experiencia participativa deben instaurarse unas reglas de juego básicas que permitan, entre otras, la igualdad de la participación, la búsqueda de objetivos comunes o la garantía de un debate riguroso (Della Porta, 2013). No definir estas reglas implicaría una afectación a la inclusividad, la efectividad o, más grave aún, a la capacidad de los ciudadanos de aprender a deliberar y a generar confianza en el proceso mismo (Fölscher, 2007, pp. 181–182).

Si la calidad deliberativa, en principio, depende del diseño institucional del proceso participativo (Fung, 2004), luego entonces, la responsabilidad de los gobiernos locales no es poca cosa. En cambio, para garantizar un proceso con unos altos estándares de deliberación se deben tomar acciones que garanticen la inclusión, la información, la argumentación y la disposición necesarias para atender las propuestas ciudadanas (Fishkin, 2011; Della Porta, 2013). Dicho de otro modo, uno sería el escenario donde en el proceso participativo interviniera solamente una parte homogénea de la población, y otro muy diferente donde los participantes representarían a una amplia gama de la sociedad. En el primer caso, la deliberación estaría sujeta a una forma determinada de pensamiento, lo que no enriquece el consenso y, por el contrario, dificulta el reconocimiento de los demás como sujetos sociales; mientras que, en el segundo, la solución de los problemas supone necesariamente una convergencia entre todos los intereses, lo que abre la posibilidad de que el proceso funja como un acto pedagógico, ilustrativo y enriquecedor.

De hecho, como afirma Krantz (2003, p. 234), si a los integrantes de una experiencia participativa solo se les confiere una facultad pasiva y consultiva, la afectación a su capacidad de deliberar se vería comprometida. Antes bien, se esperaría que, con el ánimo de garantizar un proceso deliberativo de altas propiedades, los intervinientes tuviesen la facultad de indagar sobre la metodología del proceso, las reglas y las disposiciones

normativas que lo fundamentan, o las decisiones administrativas que arbitrariamente se toman en su ejecución. Una posición férrea ante este último postulado implicaría que los intervinientes no son parte de un mero proceso de cooptación, legalizando las decisiones que la administración previamente ha tomado, sino más bien de un proceso de empoderamiento frente a la autoridad y control omnímota del gobierno.

Particularmente en este punto, la calidad deliberativa apunta a que las propuestas surgidas de procesos participativos que limitan la deliberación tienen menos probabilidad de ser transformadas en políticas públicas (Font, Smith, Galais, & Alarcón, 2015, p. 14). Esto obedece a que las administraciones son usualmente renuentes a aceptar las propuestas de los ciudadanos ordinarios por su falta de conocimiento y experiencia técnicas (Abers, 2003, p. 202). En otras palabras, las autoridades administrativas prefieren adoptar propuestas que cumplan con criterios de viabilidad técnica fundamentadas en el acompañamiento de expertos, la presencia de consultores externos o que hayan recorrido varias fases de deliberación, en vez de aceptar las de los ciudadanos del común. Lo anterior sin omitir otro indicador de la calidad deliberativa como la información (Smith, 2009), pues aquellas propuestas que están mejor informadas tienden a tener un impacto positivo en la fase de implementación.

Contrario a este postulado, algunos autores como Smith, Richards y Gastil (2015) sostienen que la relación entre las características deliberativas y los efectos en políticas públicas es inexistente. De hecho Gilman (2012), al estudiar los presupuestos participativos en Estados Unidos, ha encontrado que la deliberación no necesariamente representa un impacto positivo en materia de políticas públicas. Para esta autora, casos como los de Nueva York demuestran que algunos presupuestos participativos con menor calidad deliberativa están mejor direccionados y, por tanto, pueden generar mejores resultados en la fase de ejecución. Esto lo atribuye a la coexistencia de otros factores que tienen más implicaciones en la toma de decisiones como las restricciones burocráticas, las habilidades de los expertos que acompañan el proceso o las condiciones en las cuales se estructura la unidad política (Gilman, 2012, p. 12).

## FACTORES RELATIVOS A LAS PROPUESTAS

De acuerdo con Mazeaud, Sa Vilas Boas y Berthomé (2012, p. 21), más allá de los factores del diseño del proceso participativo, existen otras variables que permiten identificar efectos inesperados. Por esto es menester hablar de los factores relativos a las propuestas. Aunque se ha prestado gran importancia a los factores contextuales, son los factores relativos a las propuestas los que generan mayores implicaciones en la implementación de políticas públicas (Font *et al.*, 2016). En términos simples, estos factores se refieren a las configuraciones propias de cada propuesta sin importar ninguno de sus componentes contextuales, por lo que cada proposición se diferencia de las demás, aunque pertenezcan en su conjunto a unidades comunes. En esta categoría se encuentran tres variables: el contenido de las propuestas, el costo económico y el costo político.

El contenido de las propuestas puede versar sobre dos criterios: el primero de ellos es el grado de especificidad y claridad con que es presentada una propuesta. Se cree que una proposición abstracta y poco detallada difícilmente podrá ser ejecutada por las autoridades locales, mientras que aquellas que están bien delimitadas y no dan lugar a múltiples interpretaciones tendrían más suerte de ser adoptadas. El segundo criterio es el sector o temática elegida. Es posible que las autoridades administrativas se inclinen por ciertos sectores al momento de ejecutar propuestas, por ejemplo, por su grado de visibilidad social o simplemente por caprichos institucionales. Tal vez las propuestas de infraestructura sean incorporadas más fácil que las propuestas culturales, o que las propuestas de educación se prefieran por encima de las propuestas de convivencia. No obstante, a falta de teoría y datos para corroborar esta tesis, es preciso seguir con los otros factores.

Basta una pequeña reflexión para considerar el costo económico de una propuesta como un factor definitivo para su ejecución. A diferencia de los recursos económicos disponibles en el municipio (factor del contexto), esta variable se preocupa por el costo particular que necesita una propuesta para ser implementada. Así, la relación sería que cuanto más alto sea el costo de la propuesta presentada más impedimentos tendrá por parte de las autoridades municipales para lograr su implementación (Font *et al.*,



2016, p. 12). Si bien los presupuestos participativos están dotados de unos recursos determinados (lo que hace más fácil su ejecución) también es cierto que existe cierta discrecionalidad por parte de las autoridades para encaminar una propuesta a la adopción o el rechazo. De aquí, que aún en este tipo de procesos participativos esta teoría tenga mucho valor.

Por último, aparece el costo político como otra de las variables potenciales relativas a las propuestas. De manera general, este factor es explicado como el esfuerzo que debe realizar una administración, aún en contra de sus propios intereses, para satisfacer las demandas ciudadanas. Básicamente lo que propone es que aquellas propuestas que contradicen los planes, deseos y expectativas municipales tendrán menos opción de ser adoptadas al final. Una prueba de esto proviene precisamente de los presupuestos participativos. Cuando se estudió este programa en Porto Alegre se evidenció que uno de sus objetivos era ser utilizado para satisfacer los deseos del Partido de los Trabajadores y llevar a cabo sus planes de gobierno relacionados con la redistribución de la riqueza y la institucionalización de la justicia social (Baicocchi, 2005).

## CONCLUSIONES

Son varias las investigaciones que se concentran en las causas y los impactos sociales de las instituciones de democracia participativa, sin embargo, son más bien escasas las que se preocupan por explicar los destinos de las propuestas en su etapa de implementación. Cuando se pregunta por qué algunas propuestas surgidas de presupuestos participativos son implementadas y otras no, la literatura se remite a una serie de factores relativos al contexto y a las propuestas mismas que pueden explicar este fenómeno. En definitiva, se parte de la idea que las autoridades administrativas escogen selectivamente qué propuestas deciden implementar o rechazar.

Con este planteamiento no solo se deduce que las características de los municipios, de los diseños participativos y de las propuestas definan en sí mismas el destino de estas últimas, sino también que existe un grado de discrecionalidad por parte de las autoridades locales para seleccionar

dichas propuestas. En otras palabras, que las autoridades locales tienden a adoptar aquellas proposiciones o recomendaciones que sean más favorables a sus intereses, ignorando aquellas que resulten contradictorias (Smith, 2001, 2009). De hecho, en términos más escépticos, se piensa que algunos mecanismos de participación ciudadana son simplemente una apariencia de interacción comunitaria y solo sirven para legitimar decisiones que ya han sido tomadas por la administración (Fiorino, 1990, p. 231).

En el universo de los presupuestos participativos, algunos autores como Baiocchi y Ganuza (2014) parten de un principio positivo en este asunto. Para ellos el concepto de la *cinta transportadora exclusiva* refleja que existe un vínculo transparente entre las decisiones ciudadanas y la acción de la administración, lo que lleva a que se respeten dichas decisiones reduciendo al mínimo el veto hacia las mismas o la posibilidad de realizar modificaciones arbitrarias (Baiocchi & Ganuza, 2014, p. 7). No obstante, otros autores como Sintomer, Herzberg y Röcke (2008) sostienen todo lo contrario. Para estos autores, existe un proceso de “escucha selectiva” por medio del cual las autoridades locales deciden libre y arbitrariamente integrar en sus políticas públicas algunas propuestas una vez terminado el proceso participativo (p. 172).

Indiferentemente de la validez que tengan ambos postulados, se considera que la tesis de la escucha selectiva se acerca a una respuesta más acorde frente a la pregunta de investigación escogida. En otras palabras, se piensa que los destinos de las propuestas surgidas de los presupuestos participativos no obedecen a un simple hecho del azar, por el contrario, responden a características delimitadas y precisas del contexto municipal, del diseño institucional del proceso participativo y de las propuestas en sí mismas; de tal forma que, con base en la configuración de estos tres factores, se presume que las autoridades políticas escojan selectivamente qué propuestas deciden implementar al final del ciclo de políticas públicas.

## CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara la inexistencia de conflicto de interés con institución o asociación comercial de cualquier índole. Asimismo, la Universidad Católica Luis Amigó no se hace responsable por el manejo de los derechos de autor que el autor haga en sus artículos, por tanto, la veracidad y completitud de las citas y referencias son responsabilidad del autor.

## REFERENCIAS

- Abers, R. N. (2003). Reflections on What Makes Empowered Participatory Governance Happen. En A. Fung & E. O. Wright (Eds.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (pp. 200–207). Londres: Verso.
- Arriagada, I., & Godoy, L. (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Santiago de Chile: Cepal.
- Baiocchi, G. (Ed.). (2003). *Radicals in Power: The Workers' Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. London, New York: Zed Books.
- Baiocchi, G. (2005). *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press.
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29–50. <https://doi.org/10.1177/0032329213512978>
- Baiocchi, G., Heller, P., & Silva, M. (2011). *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

- Bishop, P., & Davis, G. (2002). Mapping Public Participation in Policy Choices. *Australian Journal of Public Administration*, 61(1), 14–29. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.00255>
- Boulding, C., & Wampler, B. (2010). Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being. *World Development*, 38(1), 125–135. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.05.002>
- Buvinic, M., Morrison, A. R., & Shifter, M. (1999). Violence in the Americas: a framework for action. En A. R. Morrison & M. L. Biehl (Eds.), *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Carney, D. (1998). Implementing the sustainable rural livelihood approach. En D. Carney (Ed.), *Sustainable Rural Livelihoods: What Contribution Can We Make?* (pp. 3–26). London: Department for International Development.
- Chambers, R., & Conway, G. R. (1992). *Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century*. Discussion Paper 296. Brighton: IDS.
- Cooper, E., & Smith, G. (2012). Organizing Deliberation: The Perspectives of Professional Participation Practitioners in Britain and Germany. *Journal of Public Deliberation*, 8(1). Recuperado de <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss1/art3/>
- de Haan, W. (2008). Violence as an Essentially Contested Concept. En S. Body-Gendrot & P. Spierenburg (Eds.), *Violence in Europe* (pp. 27–40). New York: Springer New York. [https://doi.org/10.1007/978-0-387-09705-3\\_3](https://doi.org/10.1007/978-0-387-09705-3_3)
- Della Porta, D. (2013). *Can Democracy Be Saved?: Participation, Deliberation and Social Movements*. Cambridge: Polity Press.

- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Fiorino, D. J. (1990). Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 15(2), 226–243.
- Fishkin, J. S. (2011). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fölscher, A. (2007). Participatory Budgeting in Asia. En A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting* (pp. 157–190). Washington, D.C.: The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6923-4>
- Font, J., & Smith, G. (2013). *The policy effects of participation: Cherry-picking among local policy proposals?* Paper presentado en ECPR General Conference, Session Local Political Participation: What Difference Does it Make?, Bordeaux.
- Font, J., Smith, G., Galais, C., & Alarcón, P. (2015). *From Participatory Policy Proposals to Local Policies: Explaining Diverse Trajectories*. Paper presentado en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Madrid.
- Font, J., Smith, G., Galais, C., & Alarcón, P. (2016). *Cherry-picking participation: explaining the fate of proposals from participatory processes*. Paper presentado en la Conferencia Political Studies Association, Brighton.
- Fung, A. (2004). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton: Princeton University Press.

- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Londres: Verso.
- Ganuza, E., & Sintomer, Y. (2011). *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*. París: La Découverte.
- Genro, T. (1995). Reforma do estado e Democratização do Poder Local. En R. V. Boas & V. Telles (Eds.), *Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania*. São Paulo: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais.
- Gilman, H. R. (2012). Transformative Deliberations: Participatory Budgeting in the United States. *Journal of Public Deliberation*, 8(2). Recuperado de Article 11. <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art11>
- Goldfrank, B. (2007). Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting. En A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting* (pp. 91–126). Washington, D.C.: The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6923-4>
- Held, D. (2006). *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Hernández-Medina, E. (2010). Social Inclusion through Participation: the Case of the Participatory Budget in São Paulo. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(3), 512–532. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00966.x>

- Hickey, S., & Mohan, G. (2004). Towards participation as transformation: critical themes and challenges. En S. Hickey & G. Mohan (Eds.), *Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development* (pp. 3–24). London: Zed Books.
- Krantz, R. S. (2003). Cycles of Reform in Porto Alegre and Madison. En A. Fung & E. O. Wright (Eds.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (pp. 225–236). Londres: Verso.
- Mazeaud, A., Sa Vilas Boas, M.-H., & Berthomé, G.-E.-K. (2012). Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés. *Participations*, 1(2), 5–29. <https://doi.org/10.3917/parti.002.0005>
- McIlwaine, C., & Moser, C. (2003). *Encounters with Violence in Latin America: Urban Poor Perceptions from Colombia and Guatemala*. New York: Taylor & Francis.
- Montambeault, F. (2012). Learning to Be “Better Democrats”? The Role of Informal Practices in Brazilian Participatory Budgeting Experiences. En K. E. Sharpe, E. Hershberg, & M. A. Cameron (Eds.), *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence* (pp. 99–122). New York: Palgrave Macmillan.
- Moser, C. (1998). The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, 26(1), 1–19. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(97\)10015-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(97)10015-8)
- Moser, C., & Norton, A. (2001). *To Claim Our Rights: Livelihood Security, Human Rights and Sustainable Development*. London: ODI.

- Mutz, D. C. (2006). *Hearing the Other Side: Deliberative Versus Participatory Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Narayan, D. (1999). *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Washington, D.C.: World Bank.
- Navarro, C. J. (1999). *El sesgo participativo: innovación democrática en municipios del Sur de Europa (1960-1995)*. Córdoba: Editorial CSIC–CSIC Press.
- Navarro, Z. (2010). Porto Alegre: From Municipal Innovations to the Culturally Embedded Micro-Politics of (Un)Emancipated Citizens: The Case of Rubbish Recyclers. En J. Pearce (Ed.), *Participation and Democracy in the Twenty-First Century City* (pp. 76–99). New York: Palgrave Macmillan.
- Norris, P. (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Nylen, W. R. (2003). *Participatory Democracy Versus Elitist Democracy: Lessons From Brazil*. New York: Palgrave Macmillan.
- Olken, B. A. (2010). Direct Democracy and Local Public Goods: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *American Political Science Review*, 104(02), 243–267. <https://doi.org/10.1017/S0003055410000079>
- Pearce, J. (2007). *Violence, Power and Participation: Building Citizenship in Contexts of Chronic Violence*. Working Paper 274. Brighton: IDS.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1994). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.



- Shah, A. (2007). Overview. En A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting* (pp. 1–20). Washington, D.C.: The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6923-4>
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164–178. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>
- Smith, G. (2001). Taking Deliberation Seriously: Institutional Design and Green Politics. *Environmental Politics*, 10(3), 72–93. <https://doi.org/10.1080/714000562>
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>
- Smith, G., Richards, R. C., & Gastil, J. (2015). The Potential of Participedia as a Crowdsourcing Tool for Comparative Analysis of Democratic Innovations. *Policy & Internet*, 7(2), 243–262. <https://doi.org/10.1002/poi3.93>
- Souza, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment and Urbanization*, 13(1), 159–184. <https://doi.org/10.1177/095624780101300112>
- Spada, P. (septiembre, 2010). *The Effects of Participatory Democracy: Evidence from Brazilian Participatory Budgeting*. Paper presentado en la American Political Science Association, Washington D.C.
- Spada, P. (2012). *Political competition in deliberative and participatory institutions* (Tesis doctoral inédita). Yale University.

- Stanko, E. A. (2003). Conceptualizing the meaning of violence. En E. A. Stanko (Ed.), *The Meanings of Violence* (pp. 1–13). London: Routledge.
- Touchton, M., & Wampler, B. (2014). Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions. *Comparative Political Studies*, 47(10), 1442–1469. <https://doi.org/10.1177/0010414013512601>
- Urán, O. (2010). Medellín: Participatory Creativity in a Conflictive City. En J. Pearce (Ed.), *Participation and Democracy in the Twenty-First Century City* (pp. 127–153). New York: Palgrave Macmillan.
- Wampler, B. (2009). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. College Park: Penn State University Press.
- Warren, M. E. (2009). Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory. En J. DeBardeleben & J. H. Pammett (Eds.), *Activating the Citizen: Dilemmas of Participation in Europe and Canada* (pp. 17–40). New York: Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/9780230240902\\_2](https://doi.org/10.1057/9780230240902_2)