

Deliberación participativa y desarrollo de la democracia: un análisis del presupuesto participativo de San Salvador

Jeffrey Popowski*

Resumen

En El Salvador, luego del fin de la guerra civil y la apertura de la competencia política, hubo una renovación social cuya fuerza democratizadora no ha sido incorporada por la sociedad política. Sin embargo, hay un ejemplo que presenta un reto directo a las relaciones clientelísticas y jerárquicas, y al instrumentalismo social y político característicos de la cultura política hegemónica tradicional. Se trata del Presupuesto Participativo de San Salvador. ¿Cuáles han sido los resultados del proceso de toma de decisiones del Presupuesto Participativo para crear decisiones legítimas? ¿Ha generado los resultados esperados? En este trabajo se intenta responder a estas preguntas y se presentan algunas reflexiones sobre, en primer lugar, el éxito de la experiencia para extender los derechos ciudadanos y la rendición de cuentas; y, en segundo lugar, las posibilidades de un mecanismo de este tipo para contribuir al desarrollo de la democracia en El Salvador.

Palabras clave:

Democracia, El Salvador, gobierno local, investigación, legitimidad, participación ciudadana, sociedad civil, teoría política.

* Graduado de la Maestría en Ciencia Política de la UCA. Correo electrónico: jeffrey.popowski@asu.edu.

1. Introducción, teoría y justificación

Desde los Acuerdos de Paz de 1992, la democracia salvadoreña ha sido abatida por varios problemas graves que han bloqueado su desarrollo. Estos problemas caen en los siguientes temas: impunidad, derechos humanos, derechos sociales y económicos, rendición de cuentas, transparencia, corrupción, violencia de toda clase, clientelismo e instrumentalismo social y político. En general, la democracia salvadoreña sufre de instituciones incapaces o, más específicamente, inexistentes en la práctica; una cultura de violencia e instrumentalismo; exclusión social, económica y de la deliberación política; e inequidad jerárquica. Se puede decir que existe una falta de prácticas culturales democráticas¹.

Para dar un ejemplo más coyuntural y específico, los problemas de la democracia salvadoreña se han manifestado en el actual período de elecciones. El proceso electoral de 2009, en el cual se eligen representantes a nivel municipal, legislativo y ejecutivo, se ha caracterizado por violencia electoral; vacíos o debilidades en el Código Electoral (por ejemplo, no se establece un plazo para efectuar el escrutinio final, vacíos relacionados con la

violencia electoral y falta de un marco de regulación del financiamiento electoral privado); falta de cumplimiento de la gestión electoral, que corresponde al Tribunal Supremo Electoral (por ejemplo, regular la propaganda electoral y proveer información sobre la misma gestión electoral); partidización del Tribunal y los organismos temporales electorales; falta de prácticas democráticas dentro de los partidos; y problemas asociados con la actuación no democrática de los medios de comunicación (posibilidades desiguales de acceso para los partidos, cobertura diferencial y parcial, falta de calidad informativa y uso positivo de los medios, falta de regulación de la difamación, etc.)².

La existencia de estos problemas, a pesar de la crítica constante hecha por la sociedad acerca de éstos, nos hace reflexionar sobre el entendimiento teórico de la democracia, el cual enmarca nuestro análisis de las raíces de los problemas y las posibles soluciones, y nos hace abandonar algunas concepciones dominantes de esta. La primera reflexión es que no se puede ni entender ni analizar la democracia a través del marco representativo y elitista³. De acuerdo a la concepción elitista de la democracia, la única manera de producir

1. Sobre la existencia de estos problemas, hay un consenso (aunque no existe un consenso en cómo analizar estos problemas y las raíces de éstos) y existe una proliferación de la descripción y discusión al respecto. Por esas razones, y por mantener un enfoque manejable para este espacio, no es necesario elaborar una descripción aquí. Para un ejemplo de una discusión de estos problemas véase Cardenal, R. y González, L. A. (comps.), *El Salvador: la transición y sus problemas*, San Salvador: UCA Editores, 2002.
2. Para una exposición y análisis de estos problemas, véase la iniciativa del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", *El Salvador 2009... en la mira*, especialmente las ediciones 2, 3, 4, 5, 10, 11, 12, 15 y 17.
3. Aquí se entiende la tradición elitista de la democracia en base a sus tres preocupaciones principales: "la reducción del alcance de la política a las actividades del gobierno; su defensa de la concentración de la política en las manos de las minorías activas; y su miedo de la presión causada por la movilización de las masas y la acción colectiva sobre las instituciones políticas". Véase Avritzer, L., *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton: Princeton University Press, 2002, p. 165. Para seguir el desarrollo de la tradición elitista, ver Schumpeter, J. A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper, 1942; y Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper, 1956; y después Lipset, S. M., "Democracy and Working-Class Authoritarianism", *American Sociological Review*, 4, vol. 24, pp. 482-501; y Huntington, S. P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1969. Schumpeter asigna un carácter irracional a las masas, mientras que Downs le asigna una concepción muy angosta y egoísta de la racionalidad, la cual se conoce como *rational choice*. Como señalan Bohman y Rehg, la posición de Downs asigna una característica más racional a los ciudadanos y plantea la necesidad del gobierno de responder a los intereses "prepolíticos" de los ciudadanos, pero, como señala Habermas, "seguía la perspectiva de Schumpeter en dos maneras claves: pintaba a los ciudadanos como consumidores pasivos quienes ejercían control democrático principalmente a través del voto, y concibió el proceso político como una lucha de poder

una democracia estable es “reducir el alcance de la democracia a elecciones periódicas de élites”⁴. Leonardo Avritzer señala que existen dos problemas fundamentales en la teoría elitista con respecto al análisis de la democracia en América Latina. Primero, la teoría elitista presume que las élites se adhieren a valores democráticos⁵, algo que obviamente no ha sido el caso en la historia de América Latina, y algo que históricamente no ha sido el caso en El Salvador. Las élites salvadoreñas resistieron inclusive la competencia electoral hasta el estallido de la guerra civil y actualmente es precisamente la sociedad política⁶ (compuesta por élites) la que resiste reformas democráticas que aún son necesarias para el funcionamiento básico de las elecciones.

Segundo, la concepción elitista acerca de la movilización de las masas y el rol de estas es problemática. Por asumir a priori una relación directa entre la movilización de las masas y la quiebra de la democracia, el elitismo democrático pierde la posibilidad de la acción colectiva a favor del mantenimiento de la democracia⁷. La teoría elitista “completamente no ve que las prácticas e información obtenidas por los actores sociales pueden ser esenciales al éxito de las instituciones democráticas”⁸. Además, el intento por parte de la teoría elitista de ignorar las fundaciones normativas de la democracia comete un error fundamental: “presupone que para disociar la democracia de normas imperativas, el realismo tiene que eliminar todas las

formas de justificación normativa y cualquier amplificación de la soberanía política”⁹.

De acuerdo a Avritzer, las teorías de la transición a la democracia representan un intento de hacer cambios a las debilidades de la teoría elitista y adaptarla para poder analizar el contexto latinoamericano. Según él, a pesar de que la teoría de transiciones concede la existencia de élites no democráticas y formas de acción colectiva democráticas, mantiene la dicotomía élite-masas como su enfoque de análisis principal, y esto genera “una perspectiva muy angosta para poder enfrentar los cambios en las prácticas en el nivel público”¹⁰. Eso se debe a que “la distinción entre demócratas y no-demócratas era concebida exclusivamente en términos de la posición de cada miembro de la sociedad política en relación a la competencia electoral, en vez de tomar en cuenta sus opiniones y prácticas en relación a la democracia como forma colectiva de tomar decisiones” y, así también, la teoría de transición “ignora las posiciones de estos actores en relación a temas como los derechos humanos o formas de distribución de bienes materiales”¹¹. Además, se puede agregar que la teoría de transición no toma en cuenta las posiciones de largo plazo de los actores, o, en otras palabras, las élites podrían en un momento estar a favor de la competencia electoral, pero en otro no. Es decir, las élites podrían hacer uso instrumental de la competencia electoral solo cuando les conviene. Avritzer también señala que la teo-

entre intereses que competían en vez de buscar el bien común”. Véanse Bohman, J. y Rehg, W. (eds.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge: MIT Press, 1997; y Habermas, J., *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge: MIT Press, 1996, pp. 333-334.

4. Avritzer, L., *Democracy and the Public Space*, *óp. cit.*, p. 3.

5. *Ibíd.*, p. 24.

6. Avritzer define “la sociedad política” de manera general como “los partidos, el Parlamento y la administración de Estado”. La sociedad política se adhiere a “los medios más tradicionales para ganar el control y uso del aparato administrativo estatal”. Según Avritzer, es un espacio más cerrado y jerárquico y la utilización del clientelismo es instrumental para su juego electoral. Véase Avritzer, L., *Democracy and the Public Space*, *óp. cit.*, pp. 106, 6 y 167, respectivamente.

7. *Ibíd.*, p. 25.

8. *Ibíd.*, p. 162.

9. *Ibíd.*, p. 26.

10. *Ibíd.*, p. 32.

11. *Ibíd.*, p. 31.

ría de la transición tampoco pudo tomar en cuenta los cambios en la práctica política de los actores sociales debido a la superioridad ontológica que asignó a las élites, cuando “una política cultural democrática tiene que ser abierta a cambios en comportamiento y creencias en temas como la autonomía social, moralidad política y participación”¹².

Aunque la llamada “tercera ola” de democracia llegó a muchos países de América Latina y trajo la restauración de la competencia electoral, las democracias siempre se quedaron con características muy problemáticas —tales como la presencia de actores no-democráticos, el incremento en inequidad, inestabilidad política y continuidades en una cultura política no democrática— para las democracias “en transición”. La existencia de estas problemáticas generó dos posiciones dentro de la perspectiva de la teoría de transición: la de la consolidación democrática y la de la democracia delegada¹³. Pero, a pesar de inclinaciones en la dirección correcta, ambos marcos se quedan en una paradoja:

Esta paradoja es causada por el hecho de que en vez de romperse con la dicotomía élite/masas, la teoría de la transición intenta adaptarla a la realidad latinoamericana. El análisis de los determinantes culturales de la democracia delegada falla porque no puede ir más allá de la cultura de las élites para poder acercarse a continuidades culturales y renovación cultural que son más profundas, debido a que es una

estrategia que requiere una concepción del espacio público. La insistencia de Linz y Stepan en la competencia política entre élites asociada con una concepción actitudinal de las masas depende completamente del elitismo democrático y sus concepciones jerárquicas de élites. Tanto la concepción delegada de la democracia como la de la consolidación democrática no son capaces de lidiar con los cambios en el nivel público. Para analizar esta dimensión se requiere una ruptura radical con la dicotomía élite-masas y, a su vez, un análisis de las prácticas prevalentes en el nivel público.¹⁴

Jürgen Habermas resume el problema con la tradición elitista y las respuestas a esta: “El problema es que la evidencia empírica no apoya los modelos que fueron construidos sobre la toma de decisiones egocéntricas y que no tomaron en cuenta cómo los cambios de intereses y valores se relacionan con el contexto social”¹⁵. La concepción habermasiana de la democracia deliberativa reconoce la importancia de un espacio público de debate, el cual es anterior a arreglos institucionales. Los tres elementos principales de la esfera pública son la expresión y discusión libre; la formación de identidades plurales; y la asociación libre¹⁶. La posición de Habermas representa una ruptura radical con la tradición elitista porque profundiza más allá de los fundamentos de ella y basa su teoría democrática en una concepción más amplia de la acción y racionalidad: la racionalidad comunicativa¹⁷. La concepción comunicativa

12. *Ibíd.*, pp. 31-32.

13. *Ibíd.*, pp. 32-33. Para un trabajo representativo de la posición de la consolidación, véase Linz, J. J. y Stepan, A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996; y para un ejemplo de la posición de la democracia delegada, véase O'Donnell, G., “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, 1, vol. 5, enero 1994, pp. 55-69.

14. Avritzer, L., *Democracy and the Public Space*, *óp. cit.*, p. 35.

15. Habermas, J., *Between Facts and Norms*, *óp. cit.*, p. 334.

16. De acuerdo a Habermas, en la esfera pública, la cual es diferenciada del Estado, las personas se reúnen para deliberar sobre las acciones tomadas por el Estado y las relaciones privadas de dominación, y también reclamar al Estado. En este espacio la dinámica no se debe a intereses particulares, el propósito de dominar a otros, o la racionalidad de administración. La esfera pública es, entonces, igualitaria porque permite la participación de todos/as y amplifica los temas de debate público. Véanse Habermas, J., *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge: MIT Press, 1989; Habermas, J., *Between Facts and Norms*, *óp. cit.*; y Avritzer, L., *Democracy and the Public Space*, *óp. cit.*

17. Ver Habermas, J., *The Theory of Communicative Action*, vol. I: *Reason and the Rationalization of Society*, Boston: Beacon Press, 1984; y Habermas, J., *The Theory of Communicative Action*, vol. II: *Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*, Boston: Beacon Press, 1987.

de la racionalidad, al contrario de Schumpeter, es universal, y, al contrario de la posición de Downs, es intersubjetiva y se basa en el entendimiento y el consenso. De acuerdo a Habermas, llegar al entendimiento reside en el habla humano como su *telos*¹⁸. Además, sostiene que las sociedades modernas se caracterizan por la coordinación comunicativa de acción y la racionalidad comunicativa. Para Habermas, históricamente, la esfera pública, o el *lifeworld*, es el dominio de la acción y racionalidad comunicativa. Así, “llegar al entendimiento a través del lenguaje es la característica central del proceso responsable para la existencia permanente de una esfera pública. Entonces, un espacio público es de hecho una característica constitutiva de las democracias modernas”¹⁹. De acuerdo a Habermas, el espacio público, y la racionalidad que existe allí, es la fuerza democratizadora. El trabajo de la acción comunicativa genera, para Habermas, una concepción de legitimidad muy distinta a la versión elitista. La legitimidad de la ética discursiva se caracteriza por el acuerdo que los afectados podrían dar a una decisión; por lo tanto, se caracteriza por la inclusión y la racionalidad comunicativa. Habermas deriva del principio discursivo su principio de la democracia²⁰.

La teoría habermasiana de la democracia deliberativa genera una nueva perspectiva para analizar la democracia en América Latina y ayuda a poder entender sus debilidades

y posibilidades para la profundización de la democracia. Pero, al mismo tiempo, el uso de esta perspectiva de análisis en el contexto latinoamericano expone algunas de sus debilidades. De acuerdo a Avritzer, históricamente, existen tres factores que dificultan la construcción de un espacio público igualitario y la implementación de la democracia:

(1) únicamente elementos comerciales y administrativos que no son suficientes en sí para generar la democracia, fueron transferidos del Oeste; (2) estos elementos se entremezclaron con la privatización amplia y la falta de asociación que existió durante el proceso de la formación de la nación; y (3) estos procesos no fueron superados fácilmente durante la modernización porque las élites nacionales optaron para un lucha cultural, cuyo enfoque principal de oposición contra lo exterior era una cultura popular y pura, la cual no era democrática.²¹

Estos aspectos, combinados con la tradición de jerarquía y dominación que existía desde la colonización, han contribuido a la formación de la cultura política hegemónica de América Latina, la cual ha promovido dos tendencias: la instrumentalización de las instituciones políticas y la inequidad deliberativa en el nivel público²². Sin embargo, el análisis del contexto latinoamericano desde la perspectiva habermasiana también pone de manifiesto una debilidad de esta, la cual consiste en que asume una transferencia automática

18. Habermas, J., *The Theory of Communicative Action*, vol. I, *óp. cit.*, p. 287.

19. Avritzer, L., *Democracy and the Public Space*, *óp. cit.*, p. 42.

20. El principio del discurso consiste en que “solamente pueden pretender ser válidas las normas que en discursos prácticos puedan suscitar la aprobación de todos los interesados”. El principio de universalización es, entonces, que “una norma es válida únicamente cuando las consecuencias y efectos laterales que se desprenderían previsiblemente de su seguimiento general para las constelaciones de intereses y orientaciones valorativas de cada cual podrían ser aceptadas sin coacción conjuntamente por todos los interesados”. Véase Habermas, J., *La inclusión del otro: Estudios de teoría política*, Barcelona: Ediciones Paidós, 1999, pp. 73-75. Habermas deriva su principio de la democracia del principio del discurso, pero no es equivalente al principio de la universalización. El principio de la democracia y el principio moral pueden ser entendidos como dos ramas que salen del principio del discurso que es conceptualmente anterior a los dos. El principio de la democracia consiste en “que solamente leyes que todos los miembros de la comunidad legal pueden avalar en un proceso discursivo de legislación que ha sido constituido legalmente son legítimas”. Véase Habermas, J., *Between Facts and Norms*, *óp. cit.*

21. Avritzer, L., *Democracy and the Public Space*, *óp. cit.*, p. 74.

22. *Ibíd.*, p. 75. Para análisis históricos de la época de colonización en El Salvador, véanse Gómez, A. M. y Herrera Mena, S. A. (eds.), *Los rostros de la violencia: Guatemala y El Salvador, siglos XVIII y XIX*, San

de las innovaciones de la sociedad pública a la sociedad política. Avritzer demuestra que, en América Latina, durante los regímenes autoritarios del llamado revertimiento de la segunda ola de democratización, en los cuales suspendieron hasta la competencia electoral y se dieron asaltos por parte del Estado a los derechos humanos y cívicos fundamentales, los actores sociales “reevaluaron los elementos centrales de las tradiciones locales de acción colectiva”²³. Esto generó movimientos democráticos a nivel público y estos trajeron la aparición de tres nuevas tradiciones: (1) una tradición de ocupación de la esfera pública para expresar demandas políticas; (2) una tradición de movilización colectiva alrededor de demandas e identidades plurales; y (3) una nueva tradición de formación de asociaciones voluntarias organizacionalmente autónomas del Estado²⁴. Sin embargo, lo que ha pasado en América Latina es que la sociedad política, que todavía se caracteriza por la vieja cultura política hegemónica de América Latina, ha resistido las innovaciones en la cultura y práctica política y estas últimas no se han podido incorporar a la sociedad política. De acuerdo a Avritzer, son necesarios “públicos participativos” y él apunta a los ejemplos del Presupuesto Participativo (PP) de Porto Alegre y el proceso de la “ciudadanización” del Instituto Federal Electoral de México²⁵. De acuerdo a Avritzer, los PP tienen las siguientes cuatro características: (1) la formación a nivel público de mecanismos de deliberación, libre expresión y asociación, los cuales problema-

tizan elementos de la cultura dominante para ser abordados políticamente; (2) movimientos sociales y asociaciones voluntarias introducen a nivel público prácticas alternativas; (3) la transformación de opinión pública informal en un foro para la deliberación pública y la toma de decisiones; y (4) las deliberaciones están conectadas a la búsqueda de formatos institucionales capaces de abordar en el nivel institucional los temas problematizados a nivel público²⁶. Ahora, en este contexto, el tema de la institucionalización se define como la búsqueda de mecanismos capaces de incorporar las innovaciones del nivel público a la sociedad política.

Aunque un análisis exhaustivo desde la perspectiva de los públicos participativos en el caso de El Salvador está pendiente, todo indica que la aplicación de los desarrollos teóricos generados por la perspectiva de los PP al caso salvadoreño sería muy fructífera. En pocas palabras, parece que desde el fin de la guerra civil en 1992 y la apertura de la competencia política, había una innovación y renovación en el nivel público del mismo tipo elaborado por Avritzer, cuya fuerza democratizadora no ha sido incorporada por la sociedad política. Sin embargo, existe desde hace relativamente poco, un ejemplo a nivel municipal de un público participativo. Se trata del Presupuesto Participativo de San Salvador, el cual fue inspirado por el éxito del PP en Porto Alegre²⁷. El PP en Porto Alegre conectó la nueva cultura política que se desarrolló en

Salvador: UCA Editores, 2007; y Gómez, A. M. y Herrera Mena, S. A. (comps.), *Mestizaje, poder y sociedad: ensayos de historia colonial de las provincias de San Salvador y Sonsonate*, San Salvador: Flacso, 2003.

23. Avritzer, L., *Democracy and the Public Space*, *óp. cit.*, p. 78.

24. *Ibíd.*

25. Otros autores también han argumentado la necesidad de repensar la teoría del espacio público, o de la sociedad civil, para tomar en cuenta el aislamiento del sistema político de ésta. Para un análisis desde un nivel teórico, véase Cohen, J. y Sabel, C., “Directly-Deliberative Polyarchy”, *European Law Journal*, 4, vol. 3, diciembre 1997, pp. 313-342; para un análisis en el contexto latinoamericano, del PP de Brasil, véanse Baiocchi, G., *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford: Stanford University Press, 2005; y Wampler, B., *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, University Park: Penn State University Press, 2007.

26. Avritzer, L., *Democracy and the Public Space*, *óp. cit.*, p. 136.

27. Para algunos trabajos sobre la experiencia e iniciativa de la participación ciudadana desde el punto de vista de los actores en El Salvador, véanse Comures (eds.), *Desarrollo Local y Descentralización en Centroamérica*, San Salvador: Funde-Fundaungo, 2001; Córdova Macías, R. y Orellana, V. A., *Cultura Política, Gobierno*

el nivel público con la toma de decisiones sobre la distribución de bienes públicos, y, así, el PP “transfiere los potenciales positivos que emergieron en el nivel público a un diseño institucional participativo, permitiendo la incorporación de nuevas prácticas de deliberación pública en el nivel institucional”²⁸. Esta nueva cultura, con las tradiciones mencionadas antes, generó una nueva forma de demandar bienes públicos, tomar decisiones sobre estos y distribuirlos. Esta nueva forma se basa en derechos ciudadanos, identidades plurales, la rendición de cuentas y por supuesto la participación ciudadana²⁹. Por “derechos ciudadanos” Brian Wampler se refiere al concepto de *ciudadanía* y al “derecho de tener derechos”³⁰. Así, los derechos ciudadanos encapsulan la capacidad de “ejercer derechos políticos, la protección de libertades civiles básicas y la garantía de derechos sociales”³¹. Esta cultura de derechos ciudadanos presenta un reto directo a las relaciones clientelísticas y jerárquicas y al instrumentalismo social y político que forman las relaciones básicas en la cultura política tradicional y hegemónica³².

Entonces, para la teoría y a nivel práctico, y más concreto, para el desarrollo de la democracia en El Salvador, existen dos series de preguntas que es vital responder. La primera gira alrededor del planteamiento fundamental de la teoría de la comunicación y su concepto de legitimidad: que el proceso deliberativo verdadero (es decir, de alta calidad) genera decisiones legítimas, es decir, que son producto de un consenso y que gozan de altos niveles de apoyo y satisfacción (más sobre

esto, adelante). Resulta necesario preguntarse, entonces, ¿cuáles han sido los resultados del proceso de toma de decisiones del presupuesto participativo como potencial generador de decisiones legítimas? ¿Ha generado los resultados esperados? Estas son las preguntas principales que intento contestar en este trabajo y, por lo tanto, la mayor parte consiste en la presentación de un estudio empírico hecho para dar algunas respuestas a estas cuestiones fundamentales de la teoría deliberativa.

Además de estas preguntas acerca de la contribución de la deliberación a la legitimidad de las decisiones, existe una segunda línea de preguntas sobre las que vale la pena reflexionar³³: si el PP de San Salvador ha sido exitoso en extender los derechos ciudadanos y la rendición de cuentas, que son vitales para la profundización de la democracia. Como señala Wampler, con respecto a varios casos en Brasil, el PP tiene el potencial de transformar cómo el Estado funciona y cómo los ciudadanos interactúan con el Estado. Este tipo de transformación puede ayudar a profundizar la democracia, promover el pluralismo y sentar las bases para la justicia social³⁴. Pero también “es posible que los PP con una operación pobre pueden tener un impacto negativo sobre los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil... [y] además, ciudadanos quienes participan en algunos PP podrían tener poca autoridad delegada a ellos, limitando así sus habilidades de pedir la rendición de cuentas a los oficiales gubernamentales y sus habilidades de usar el PP como un medio de activar y ejercer sus propios derechos”³⁵. Por lo tanto,

Local y Descentralización. El Salvador, San Salvador: Flacso, 2002; Red para el Desarrollo Local (eds.), *El Salvador, Desarrollo Local y Descentralización del Estado: Situación actual y desafíos*, San Salvador: Red para el Desarrollo Local, 2003; y Rodríguez, M. y Enríquez Villacorta, A., *Participación Ciudadana en San Salvador: Notas sobre una experiencia*, San Salvador: Funde, 2004.

28. Avritzer, L., *Democracy and the Public Space*, *óp. cit.*, p. 137.

29. Wampler, B., *Participatory Budgeting in Brazil*, *óp. cit.* El caso del PP en Porto Alegre ha sido muy exitoso en la extensión de los derechos ciudadanos y la rendición de cuentas. Véanse Wampler, B., *óp. cit.*; Baiocchi, G., *Militants and Citizens*, *óp. cit.*; y Avritzer, L., *Democracy and the Public Space*, *óp. cit.*

30. Wampler, B., *Participatory Budgeting in Brazil*, *óp. cit.*

31. *Ibíd.*

32. *Ibíd.*

33. Digo “reflexionar” porque debido a limitaciones del espacio no se puede entrar aquí a un análisis exhaustivo.

34. Wampler, B., *Participatory Budgeting in Brazil*, *óp. cit.*, p. 3.

35. *Ibíd.*

se hace una reflexión en base a una breve comparación con los diseños y condiciones de los casos exitosos de Brasil³⁶.

De esta manera, el resto de este trabajo está compuesto por dos partes, siendo la segunda el contenido de mayor énfasis: (2) el estudio sobre la calidad de deliberación y decisiones legítimas; y (3) algunas reflexiones sobre el éxito del PP en San Salvador, y las posibilidades de un mecanismo de este tipo de contribuir al desarrollo de la democracia en El Salvador.

2. La calidad de deliberación y decisiones legítimas en el presupuesto participativo de San Salvador

2.1. Objetivos, preguntas de investigación e hipótesis

Esta investigación pretende examinar empíricamente algunas de las hipótesis que se pueden extraer de la teoría deliberativa relacionada con la legitimidad. En particular, examina la relación entre la calidad de discurso y la legitimidad de las decisiones formales que resultan del mismo. Como primer paso es necesario medir la calidad de discurso y por eso se adapta el Índice de Calidad de Discurso (DQI, por sus siglas en inglés)³⁷. También es necesario medir la calidad de legitimidad en las decisiones formales. Para tal fin se construye el Índice de la Calidad de la Legitimidad en las Decisiones Formales (Índice QLFD, por sus siglas en inglés). De esta manera, también es un objetivo de esta investigación proponer y desarrollar este índice que intenta medir la legitimidad en las decisiones formales de manera más robusta y completa. Finalmente, se

desarrollan estos objetivos dentro del contexto del PP de San Salvador, por las razones antes expuestas.

Para resumir, se pueden determinar dos grupos de objetivos que guían esta investigación: los descriptivos y los explicativos. Los objetivos descriptivos son (1) describir la calidad discursiva en los debates del PP de la alcaldía de San Salvador; y (2) describir la calidad de la legitimidad de las decisiones formales que resulten de estos debates. El objetivo explicativo principal que guía el trabajo es, entonces, explicar la relación causal que tiene la calidad de discurso sobre la calidad de la legitimidad de las decisiones formales.

La idea es que una deliberación que cuenta con los conceptos planteados en la teoría gozaría de calidad discursiva (esta se operacionalizará en la sección 2.3), y ésta generaría decisiones formales legítimas basadas en un acuerdo entre todos los participantes. De esta manera, se puede decir que, de acuerdo con la teoría deliberativa planteada en esta investigación, la deliberación de alta calidad generaría legitimidad en la dimensión formal de las decisiones. Esta dimensión se refiere a su forma, y una decisión formal legítima sería una basada en un acuerdo unánime. Respecto a la dimensión formal, Habermas argumenta que la deliberación ideal produce un consenso racional, que es un resultado de la mejor argumentación y una transformación de posiciones debido a tal argumentación³⁸. Es más, si se toma la perspectiva de la psicología, se podría agregar que un proceso de alta calidad discursiva generaría no solamente una decisión con la forma de acuerdo, sino que también gozaría de satisfacción y apoyo de parte de los participantes. Así, si se unen estos tres

36. Véase *ibíd.*

37. Véanse Spörndli, M., *Discourse Quality and Political Decisions: An Empirical Analysis of Debates in the German Conference Committee* [Discussion Paper n.º SP IV 2003-101], Berlín: Social Science Research Center, 2003; y Bächtiger, A., Spörndli, M., Steiner, J. y Steenbergen, M., "The Study of Deliberation in Real World Politics: The Deliberative Dimension of Legislatures and Sketches for a Future Research Agenda", texto pronunciado en la Conference on Empirical Approaches to Deliberative Politics, en el European University Institute, el 21-22 de mayo de 2004; este último culminó en la publicación de Steiner, J., Bächtiger, A., Spörndli, M. y Steenbergen, M., *Deliberative Politics in Action: Analyzing Parliamentary Discourse (Theories of Institutional Design)*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

38. Habermas, J., *Between Facts and Norms*, *óp. cit.*

aspectos de la decisión formal (el consenso, la satisfacción y el apoyo de los participantes), se puede hablar de una calidad de legitimidad de las decisiones formales. De acuerdo con este análisis, la pregunta fundamental que motiva el estudio sería *¿están los niveles altos de calidad de legitimidad en las decisiones formales asociados con niveles altos de calidad de discurso?* La hipótesis principal sería *que una alta calidad de discurso produciría una alta calidad de legitimidad en las decisiones formales*. Esta hipótesis principal genera tres hipótesis secundarias correspondientes: (1) a mayor calidad discursiva, mayor probabilidad para una decisión unánime; (2) a mayor calidad discursiva, mayor apoyo a las decisiones; y (3) a mayor calidad discursiva, mayor satisfacción con las decisiones.

Finalmente, esta investigación plantea también que la construcción del Índice QLFD ofrece ventajas para estudiar la legitimidad en las decisiones formales³⁹. El Índice QLFD representa un intento innovador de estudiar la legitimidad de las decisiones formales de manera más profunda y amplia. Este índice toma en cuenta la perspectiva de la psicología de los participantes, investigando no únicamente si un proceso de alta calidad discursiva genera una decisión con la forma de acuerdo, sino también si goza de satisfacción y apoyo de parte de los participantes. El QLFD puede hablar, por ejemplo, acerca de si un consenso fue “apresurado” simplemente para “salir” del asunto. En este sentido, nos puede mostrar si un consenso es “débil” (poca satisfacción y apoyo) o más “fuerte” (más satisfacción y apoyo). En otras palabras, el índice puede ayudar a analizar si el acuerdo era “verdadero” en el sentido de que es coherente con la

teoría deliberativa. El Índice QLFD también puede contribuir al estudio de la estabilidad democrática⁴⁰.

2.2. Diseño metodológico

Para probar la hipótesis principal (una mayor calidad discursiva genera una mayor calidad de legitimidad de las decisiones formales) y las hipótesis secundarias, se utiliza una estrategia de análisis comparativo de casos. Las unidades principales de análisis son los debates en el contexto del Presupuesto Participativo, un mecanismo de participación ciudadana promovido por la alcaldía de San Salvador. Así, después de describir la calidad discursiva y la calidad de la legitimidad de las decisiones formales, la investigación pasa a un nivel explicativo donde la calidad de discurso es la variable independiente y la variable dependiente es la calidad de legitimidad en el aspecto formal de las decisiones.

Para mantener el diseño institucional constante, el estudio compara varios debates dentro de un único contexto institucional: el Presupuesto Participativo de la alcaldía de San Salvador. De esta manera, se puede reducir la posibilidad de la influencia de variables conflictivas en las variables dependientes.

El PP resulta ser un contexto oportuno para estudiar la calidad de deliberación y la legitimidad debido a que, de acuerdo a la teoría deliberativa, los prerrequisitos para que sea posible la legitimación, es decir las condiciones necesarias que permitan la generación de la legitimidad, son (1) a todos los individuos potencialmente afectados por alguna política o decisión se les permite participar en

39. Observar un proceso deliberativo (que cumple los requisitos básicos de ser abierto a todos los posibles afectados de manera igual y que ellos mismos tomen una decisión basada en la conclusión de su deliberación) y no simplemente analizar los textos después del hecho, provee la oportunidad de hacer “una encuesta de salida” sobre la satisfacción y apoyo a las decisiones tomadas y así completar el Índice QLFD. Se operacionalizarán los indicadores de la calidad de legitimidad en las decisiones formales en la sección 2.3.

40. Algunos estudios actuales han vinculado modelos más deliberativos con la estabilidad democrática, pero se han enfocado en *consociational models* y, así, no toman en cuenta el aspecto participativo de la democracia deliberativa. Véase, por ejemplo, Norris, P., *Stable democracy and good governance in divided societies: Do power-sharing institutions work?* [Faculty Research Working Paper Series RWP05-014], Cambridge: Harvard University.

un extenso proceso público de formación de opinión y voluntad en términos de libertad e igualdad; y (2) los participantes tienen que usar y solicitar consideraciones razonables en pro o en contra de una meta, norma o política y, en consecuencia, no amenazar o manipular. Basado en estas condiciones, para poder medir la calidad deliberativa primero era necesario encontrar un mecanismo donde hubiera un espacio que cumpliera el requisito de que a todos los afectados se les permite participar en términos (por lo menos en teoría) de libertad e igualdad. Segundo, era necesario que este espacio fuera deliberativo —un proceso de formación de opinión y voluntad donde se usan y se solicitan razones—. Tercero, era necesario, para cumplir con el requisito de un público participativo, que la deliberación fuera participativa, es decir, que el proceso deliberativo estuviera conectado a la sociedad política y que la voluntad de los ciudadanos fuera vinculante. Finalmente, era necesario que los participantes tomaran la decisión dentro del calendario de esta investigación para poder pasar la “encuesta de salida” que mide la satisfacción y el apoyo a las decisiones. El Presupuesto Participativo de la alcaldía de San Salvador cumplió con estos requisitos⁴¹.

Sin embargo, para cumplir con la estrategia comparativa de casos, también era necesario encontrar variedad en la calidad deliberativa y limitar la variedad en las variables institucionales. Por lo tanto, se estudiaron diferentes debates para lograr la variedad, pero se estudiaron solo en dos distritos para limitar la influencia de variables que no son independientes. De esa manera, se estudiaron diez diferentes debates y, de estos, siete cumplieron con los requisitos necesarios (se eliminaron tres porque los participantes no tuvieron que tomar una decisión). Debido a varios factores —límites en el tiempo para la investigación, el tiempo requerido para analizar el contenido de cada

debate, límites en el personal para la investigación, el calendario del PP y las restricciones de limitar los casos institucionalmente— no era viable incluir más casos.

Para resumir entonces, debido a la necesidad de encontrar variedad en la variable independiente y limitar variedad en las variables institucionales, se utiliza la estrategia de casos comparables, la cual intenta lograr la variedad de variables independientes y limitar la variedad en las variables de control⁴². Se seleccionó el PP porque facilitó el uso de esta estrategia para esta investigación, debido a que (1) cumple con los requisitos de legitimidad y con los temporales; (2) es un mecanismo deliberativo que contiene un número amplio de casos para poder seleccionar suficientes en el intento de encontrar variedad; y (3) es un solo mecanismo institucional, lo cual ayuda a limitar las variables de control, y, además, con este mecanismo puede haber focalización en un número de distritos, limitando así también las variables de control.

Los siete debates y sus correspondientes decisiones se llevaron a cabo en los distritos II y VI de la alcaldía de San Salvador entre junio y agosto de 2005. Los debates del PP que se analizaron fueron tomados en tres momentos: (1) tres de los debates eran a nivel de comunidad: las comunidades deliberaron sobre cuál proyecto querían que se les financiara; (2) tres se llevaron a cabo a nivel de zona: las comunidades se reunieron para priorizar los proyectos a ese nivel; y (3) un debate se llevó a cabo a nivel de distrito, donde las zonas del distrito se reunieron para priorizar proyectos a ese nivel. Para obtener los datos de los indicadores de la calidad discursiva se hizo un estudio de contenido de las transcripciones de los debates. De este mismo análisis de las transcripciones también se obtuvieron los datos del indicador de consenso, que es parte del Índice QLFD. Para los indicadores de satisfacción y apoyo,

41. Véase Ordenanza para la transparencia en la gestión municipal y la participación ciudadana del municipio de San Salvador, Capítulo VII, San Salvador, 2002.

42. Lijphart, A., “The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research”, *Comparative Political Studies*, 2, vol. 8, 1975.

correspondientes a la legitimidad de las decisiones, se hizo una “encuesta de salida” a los participantes⁴³.

2.3. Operacionalización

Para medir la calidad discursiva de los mecanismos de participación ciudadana, se tomará como base el *Discourse Quality Index* (DQI) desarrollado por Steiner *et ál.*⁴⁴, y también una versión previa presentada por Spörndli⁴⁵. El índice tiene la ventaja de “operacionalizar conceptos clave, compartidos de manera general por los teóricos de la literatura sobre la democracia deliberativa y la ética discursiva”⁴⁶. Para lograr los objetivos de este estudio se adapta el DQI usando los indicadores relevantes o modificando los originales y creando otros indicadores originales pertinentes a esta investigación. La unidad de análisis es el *speech act*, el discurso pronunciado por un participante en un momento particular del debate, y para propósitos de análisis, solo las partes relevantes son tomadas en cuenta. Las partes relevantes contienen una petición, una propuesta acerca de la cual una decisión debe

o no ser tomada⁴⁷. Las peticiones o demandas forman el centro de deliberación y su carácter normativo las coloca en el centro de la ética discursiva⁴⁸.

Existen seis indicadores bajo tres grupos que se usarán para componer el DQI de esta investigación. Los tres grupos son (1) nivel de justificación; (2) respeto; y (3) política constructiva.

2.3.1. Nivel de justificación

Para tener deliberación fructífera es necesario, según Habermas, que las declaraciones, reclamos y afirmaciones hayan sido justificados, es decir, es necesario un intercambio ordenado de información y fundamentos entre los participantes. Para este grupo, el nivel de justificación es el indicador. Spörndli presenta cuatro niveles de justificación que se usarán⁴⁹:

- 0 Sin justificación: conclusiones sin *inferencia*.
- 2 Justificación inferior: conclusión(es) incrustada en una *inferencia* incompleta (sin relación). Por ejemplo, se da “y” como razón

43. Véase Anexo I. Es importante explicar el diseño de la encuesta y las medidas de control que se tomaron, es decir, el esfuerzo de descartar otros factores que podrían explicar la asociación de las variables bajo investigación. El estudio pretende obtener los resultados más válidos sobre la hipótesis fundamental de la teoría comunicativa: si un proceso de alta calidad de deliberación genera en los participantes el sentido de satisfacción y apoyo a las decisiones. Por ende, era necesario encuestar *a todos y todas las y los participantes* para evadir efectos de la selección de la muestra, los cuales no permiten descartar explicaciones rivales y representaban un reto particular para este estudio. Debido a que este mecanismo de participación se asociaba con un parido en particular, era necesario evadir los problemas de validez asociados con la autoselección de la muestra. Es decir, aunque se puede hacer una selección al azar de los participantes cuando salgan del evento, se quería evadir la situación donde solo un perfil de persona, con ciertas opiniones, acepta ser entrevistado. Ahora, para entrevistar a todos y todas las y los participantes era necesario construir una encuesta que en primer lugar evada el efecto de la fatiga y que, en segundo lugar, no generara el temor de que el entrevistado pudiera haber sido identificado y tomar represalias por sus respuestas, algo que es un problema histórico en el país. También, era necesario construir una encuesta que evadiera el poder ser utilizada instrumentalmente para obtener algo a cambio de ciertas respuestas, algo que podría ser iniciado por los encuestados o por el lado de las autoridades municipales, y que podría ser iniciado por planificación, o solo “sin pensar”. Así era necesario construir una encuesta totalmente anónima y directa al grano. Por todas estas razones se decidió que era necesario no incluir variables demográficas.

44. Bächtiger, A., Spörndli, M., Steiner, J. y Steenbergen, M., “The Study of Deliberation in Real World Politics”, *óp. cit.*; y Steiner, J., Bächtiger, A., Spörndli, M. y Steenbergen, M., *Deliberative Politics in Action*, *óp. cit.*

45. Spörndli, M., *Discourse Quality and Political Decisions*, *óp. cit.*

46. *Ibíd.*

47. Bächtiger, A., Spörndli, M., Steiner, J. y Steenbergen, M., “The Study of Deliberation in Real World Politics”, *óp. cit.*; y Steiner, J., Bächtiger, A., Spörndli, M. y Steenbergen, M., *Deliberative Politics in Action*, *óp. cit.*

48. *Ibíd.*

49. Spörndli, M., *Discourse Quality and Political Decisions*, *óp. cit.*

de hacer o no hacer “x”, sin embargo, no se explica una relación entre “x” y “y”⁵⁰.

- 4 Justificación calificada: una conclusión incrustada en una *inferencia* completa; puede ser que conclusiones adicionales incrustadas en *inferencias* incompletas estén presentes. Por ejemplo, para una justificación calificada debe haber un vínculo entre “x” y “y”⁵¹.
- 6 Justificación sofisticada: más de una conclusión, cada una incrustada dentro de una *inferencia* completa; o una conclusión incrustada en más de una *inferencia* completa.

2.3.2. Respeto

El respeto es un requisito para escuchar seriamente y también circunscribe la idea de cambio de preferencia⁵². Bajo el título de *respeto* existen cuatro indicadores. Primero, es importante medir si existe *respeto hacia los grupos que serían beneficiados*. Este indicador intenta medir la idea de empatía postulada por Habermas. Para este indicador, Steiner *et ál.* presentan tres categorías con sus respectivos códigos⁵³:

- 0 Existen únicamente comentarios explícitamente negativos sobre el grupo.
- 3 Existe respeto implícito, no contiene ni comentarios positivos ni negativos sobre el grupo.
- 6 Existe por lo menos un comentario positivo sobre el grupo, o un comentario sobre satisfacer las necesidades de otros en lugar de las propias (esta segunda característica fue agregada para este estudio).

El segundo indicador fue creado explícitamente para este estudio e intenta medir

directamente la *empatía en las propuestas*. El mecanismo del Presupuesto Participativo se presta para crear este indicador. Debido a que el mecanismo fue creado justamente para que las personas *propongan*, resulta oportuno medir directamente la idea de empatía que propone Habermas.

- 0 La propuesta beneficia únicamente al hablante y/o su familia.
- 3 La propuesta beneficia a un grupo selecto y es de beneficio propio al hablante.
- 6 La propuesta beneficia a todos o la mayoría, o beneficia a un grupo desprotegido o que no ha salido beneficiado anteriormente, y el/la hablante no se beneficia.

El tercer indicador relacionado con el respeto es *respeto hacia las peticiones* bajo discusión. Aquí también Steiner *et ál.* plantean tres categorías⁵⁴:

- 0 Existen únicamente comentarios explícitamente negativos sobre la petición.
- 2 Existe respeto implícito, no contiene ni comentarios positivos ni negativos sobre la petición.
- 6 La petición es aceptada y valorada positivamente.

En los debates donde hay que tomar una decisión es probable que haya contraargumentos. Es necesario que haya *respeto hacia los contraargumentos*⁵⁵ para poder analizar las alternativas. Se puede esperar de los actores discursivos que tomen en cuenta o reconozcan por lo menos un contraargumento sin ignorarlo o invalidarlo inmediatamente. Se puede objetar el contraargumento siempre y cuando en el proceso los actores sean respetuosos. Es en este indicador donde se toman en cuenta

50. Bächtiger, A., Spörndli, M., Steiner, J. y Steenbergen, M., “The Study of Deliberation in Real World Politics”, *óp. cit.*

51. *Ibid.*

52. *Ibid.*

53. *Ibid.*, p. 13.

54. *Ibid.*

55. *Ibid.*

ataques o complementos personales⁵⁶. Aquí las categorías son⁵⁷:

- 0 Contraargumento(s) ignorado(s) o degradado(s).
- 2 Contraargumentos incluidos por el/la hablante, pero sin hacer comentarios positivos o negativos sobre estos.
- 4 Contraargumento(s) valorados explícitamente.
- 6 Contraargumento(s) aceptados explícitamente, aun si no genera una transformación de preferencia.

2.3.3. Política constructiva

Este indicador está basado sobre la meta principal de la ética discursiva de llegar a un consenso. Para tomar en cuenta el mundo de la política existente significa que los actores deben buscar por lo menos un acuerdo general⁵⁸.

- 0 Política posicional: la posición inicial es justificada contrastando propuestas mediadoras potenciales.
- 3 Política neutral: la posición inicial es justificada sin contrastar propuestas mediadoras potenciales.
- 6 Política mediadora/conciliatoria: una propuesta mediadora es justificada.

La ética discursiva de Habermas también requiere *honestidad*, la cual es la ausencia de decepción cuando se expresan intenciones⁵⁹. Por un lado, mientras que *honestidad* es un aspecto importante en la calidad discursiva, es sumamente difícil de medir. No existe hasta ahora una manera de medir sin demasiada especulación que pueda provocar errores en la medición⁶⁰. Por estas razones no está contemplada como un indicador del DQI.

Para poder analizar la relación de la calidad de discurso sobre la calidad de legitimidad de

las decisiones formales, se establecerán “niveles” de calidad para cada indicador de cada índice y también para cada uno de los dos índices. Así, para el DQI cada indicador tiene un puntaje mínimo de cero y un máximo de seis. De esta manera, si el promedio de puntaje para un indicador de un debate es de cero a uno y medio, éste tiene un nivel bajo de lo que el indicador está midiendo, por ejemplo, el respeto hacia las peticiones. Si un indicador tiene un promedio de puntaje de uno y medio a tres, tiene un nivel medio-bajo de lo que mide; y si tiene un promedio de tres a cuatro y medio, tiene un nivel medio-alto. Si el promedio es de cuatro y medio a seis, se considera que goza de un nivel alto. Véase el Cuadro 1.

Cuadro 1
Niveles para los indicadores del DQI

Promedio de puntaje para un indicador	Nivel
0 – 1.5	Bajo
1.51 – 3.0	Medio-bajo
3.01 – 4.5	Medio-alto
4.51 – 6.0	Alto

Fuente: Elaboración propia con base en los puntajes usados por Spörndli⁶¹.

Se construye el índice agregando las diferentes dimensiones representadas por los indicadores. Para establecer el nivel de calidad de discurso de cada debate, se pueden agregar los puntajes promedio de cada indicador (véase el Cuadro 2). De esta manera, si el total de todos los puntajes promedio de los indicadores para un debate es de 0 a 9.0, tiene un nivel bajo de calidad discursiva. Si el total es de 9.1 a 18.0, tiene un nivel medio-bajo de calidad de discurso; y si el total es de 18.1 a 27.0, se considera que tiene un nivel medio-alto de calidad discursiva. Finalmente, si el total de los promedios es de 27.1 a 36.0, goza de un nivel alto de calidad discursiva.

56. *Ibíd.*

57. *Ibíd.*

58. *Ibíd.*

59. *Ibíd.*, pp. 13-14.

60. *Ibíd.*

61. Véase Spörndli, M., *Discourse Quality and Political Decisions*, óp. cit.

Cuadro 2
Niveles de la calidad de discurso (DQI)

Total de los promedios de los indicadores para un debate	Nivel de calidad de discurso
0 – 9.0	Bajo
9.1 – 18.0	Medio-bajo
18.1 – 27.0	Medio-alto
27.1 – 36.0	Alto

Fuente: Elaboración propia con base en los puntajes usados por Spörndli.

Para medir la calidad de la legitimidad deliberativa en las decisiones formales se ha construido el *Quality of Legitimacy in Formal Decisions Index* (QLFD Index) (calidad de la legitimidad en las decisiones formales). El Índice QLFD está compuesto por tres indicadores: (1) decisión por acuerdo unánime o decisión meramente mayoritaria; (2) satisfacción con la decisión; y (3) apoyo a la decisión.

Decisión por acuerdo unánime o decisión mayoritaria. Para Habermas la legitimidad se produce con el consenso o acuerdo comunicativo que es resultado del proceso deliberativo. Para Joshua Cohen el consenso es deseable, pero señala que no siempre será posible; sin embargo, por lo menos acuerdos generales son promovidos por el modelo discursivo como una base de legitimidad⁶². Así, la operacionalización de este indicador se basa en las dos categorías de Spörndli, quien las plantea así⁶³:

- 0 Decisión apenas mayoritaria.
- 1 Acuerdo unánime.

Es importante señalar que Spörndli acepta una desviación de tres votos para la categoría de “acuerdo unánime”. En este estudio se sigue con la aceptación de esta desviación.

Satisfacción con la decisión. Para medir la satisfacción y apoyo a la decisión se usará una

encuesta de salida a todos los participantes de los debates. Para facilitar el análisis cuantitativo se crearán dos categorías para cada actitud. El uso de dos categorías se diferencia del indicador *Satisfaction With Democracy* (SWD), donde hay cuatro posibles categorías de respuestas⁶⁴. Se opta por usar simplemente dos, porque el SWD intenta medir la satisfacción con algo más complejo y abstracto, la democracia, mientras que aquí se quiere medir algo más inmediato, la decisión después de deliberación. Además, la idea fundamental es captar en forma clara si a través de la deliberación los participantes interiorizaron la razón de los argumentos que formaron la decisión. En otras palabras, se intenta percibir si realmente en cada individuo se dio el proceso de “unir razón y voluntad”. Si cada participante interiorizó que la decisión es aceptable debido a las razones expuestas, debería de estar satisfecho. Así, para *satisfacción con la decisión* las dos categorías son:

- 0 El individuo está satisfecho/a con la decisión.
- 1 El individuo no está satisfecho/a con la decisión.

Apoyo a la decisión. Aquí también, para este indicador, usando el mismo razonamiento del indicador de satisfacción, resulta conveniente operacionalizarlo:

- 0 El individuo apoya la decisión.
- 1 El individuo no apoya la decisión.

El Índice QLFD también se construye añadiendo los indicadores. Para establecer la relación entre el “nivel” de calidad discursiva y la calidad de legitimidad en las decisiones formales, también se pueden establecer “niveles” para el segundo. De la misma manera en que se hizo para los indicadores del DQI, también para el QLFD se pueden establecer niveles para los indicadores de satisfacción

62. Cohen, J., “Deliberation and Democratic Legitimacy”, en Bohman, J. y Rehg, W. (eds.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge: MIT Press, 1997.

63. Spörndli, M., *Discourse Quality and Political Decisions*, *óp. cit.*, p. 12.

64. La pregunta de SWD es “¿Qué tan satisfecho está con la democracia?: Muy satisfecho, Algo satisfecho, Algo insatisfecho o Insatisfecho”.

con la decisión y apoyo a la decisión usando el puntaje promedio. Además, también se pueden agregar los puntos de cada indicador para establecer diferentes “niveles” del índice. Para el indicador de decisión por acuerdo unánime o por simple mayoría, no se establecen niveles porque la decisión es por uno o por otro; así, para cada debate este indicador recibe el valor más bajo (cero) o el valor más alto (un punto). Sin embargo, todavía se puede agregar el valor de todos los indicadores del QLFD para así completar la construcción del índice. El Cuadro 3 muestra los niveles de satisfacción y apoyo, y el Cuadro 4 muestra los niveles del Índice QLFD.

Cuadro 3
Niveles para los indicadores de satisfacción y apoyo del Índice QLFD

Promedio de puntaje para un indicador	Nivel (de satisfacción o apoyo)
0 – 0.25	Bajo
0.26 – 0.50	Medio-bajo
0.51 – 0.75	Medio-alto
0.76 – 1	Alto

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4
Niveles de la calidad de legitimidad en las decisiones formales (Índice QLFD)

Total de los indicadores para una decisión	Nivel de legitimidad deliberativa en las decisiones formales
0 – 0.75	Bajo
0.76 – 1.50	Medio-bajo
1.51 – 2.25	Medio-alto
2.26 – 3	Alto

Fuente: Elaboración propia.

2.4. Exposición de los resultados⁶⁵

2.4.1. Exposición del análisis de la calidad discursiva de los debates

Primero, en el Cuadro 5 se expone un resumen del DQI y su nivel respectivo para cada debate. El Cuadro 6 es un resumen de los resultados del análisis de todos los indicadores del DQI de todos los debates. Se detalla el promedio de cada indicador para cada debate, así como el promedio del puntaje de cada indicador para todos los debates. También se expone el DQI para cada debate y el nivel respectivo en el que cae, así como el DQI promedio de todos los debates. Al final de la sección se hacen algunas observaciones, incluyendo una hipótesis sobre los resultados generales que son pertinentes a los objetivos del estudio, así como a la teoría que dio génesis a los objetivos.

Cuadro 5
Resumen del DQI para cada debate

Debate	DQI	Nivel de calidad discursiva
1	27.1	Alto
2	27.9	Alto
3	20.6	Medio-alto
4	25.5	Medio-alto
5	28.0	Alto
6	27.2	Alto
7	20.5	Medio-alto

El Cuadro 5 muestra que los debates 1, 2, 5 y 6 gozan de un nivel alto de calidad discursiva. Los debates restantes (3, 4 y 7) tienen un nivel medio-alto de calidad discursiva.

65. El Anexo 2 contiene las características generales de los debates (quiénes participaron, los temas de debate y el resultado sustantivo del debate).

Cuadro 6
Resumen de los indicadores del DQI de todos los debates

Indicador	Debate 1	Debate 2	Debate 3	Debate 4	Debate 5	Debate 6	Debate 7	Promedio del indicador (DQI) para todos los debates
Nivel de justificación	4.3	5.2	1.4	4.7	5	3.9	3.3	4.0
Respeto hacia el grupo	4.3	4.3	3	3.8	4.5	4.2	3.9	4.0
Empatía en las propuestas	4.5	5	6	4.9	6	5.5	4.0	5.1
Respeto hacia las peticiones	4.5	4.3	3.9	3.8	4.9	4.8	3.4	4.2
Respeto hacia los contraargumentos	4.6	4.4	2	3.7	3.8	3.9	2.2	3.5
Política constructiva	4.9	4.7	4.3	4.6	3.8	4.8	3.7	4.4
DQI	27.1	27.9	20.6	25.5	28	27.2	20.5	25.3
Nivel del DQI	Alto	Alto	Medio-alto	Medio-alto	Alto	Alto	Medio-alto	Medio-alto

Merece hacer explícitas algunas observaciones de los resultados en relación a los objetivos de la investigación. Primero, respecto al objetivo de describir la calidad discursiva existente en los debates que forman parte del proceso del Presupuesto Participativo de la alcaldía de San Salvador, se puede establecer que en los debates para proponer y priorizar los proyectos de los distritos II y VI existe una calidad discursiva que es de nivel alto o medio-alto. Cuatro debates gozan de niveles altos de calidad discursiva y tres caen en el nivel de medio-alto, generando así un promedio del DQI para todos los debates de 25.3, que es de nivel medio-alto; y si recordamos que el rango del nivel medio-alto es de 18 a 27, se puede decir que el DQI promedio está en rango alto del nivel medio-alto.

Aunque el objetivo explicativo principal del estudio no es precisamente establecer la relación entre cuáles variables generan mayor calidad discursiva, parece útil presentar algunas observaciones e hipótesis al respecto.

Así, la hipótesis a nivel general sería que es precisamente el contexto de un mecanismo de participación ciudadana —y más bien el contexto de la deliberación participativa de un público participativo, en contraste a un contexto parlamentario competitivo, por ejemplo— el que genera un mayor nivel de calidad discursiva. Existe evidencia empírica, específicamente el estudio de Steiner *et ál.*, que investiga la relación entre factores contextuales e institucionales y la calidad discursiva que, analizada junto con los resultados de esta investigación, apunta hacia la hipótesis mencionada. Para empezar, Steiner *et ál.* han encontrado que los contextos institucionales tienen impacto en la calidad discursiva⁶⁶. Igualmente, han encontrado en su estudio que en un contexto donde los legisladores (los representantes) están frente a una audiencia (de legisladores) compiten para obtener votos y mantener los intereses que representan. Así, para ganar el juego competitivo de votos es más valioso desacreditar y no complementar al oponente;

66. Bächtiger, A., Spörndli, M., Steiner, J. y Steenbergen, M., "The Study of Deliberation in Real World Politics", *óp. cit.*

de esta manera, en los contextos parecidos, los indicadores de respeto son relativamente bajos⁶⁷. Parece que el juego competitivo de obtener votos y el hecho representativo —los representantes tienen que seguir la línea de sus representados, quienes no están en el debate y, así, no pueden cambiar de opinión— hacen que los legisladores no busquen el respeto, y son estos los motivos que están ausentes en el contexto de participación ciudadana.

Segundo, en cuanto al nivel de justificación, Steiner *et ál.* encontraron que los debates que se llevaron a cabo en espacios públicos contaron con un nivel de justificación racional más alto⁶⁸. Este hecho apoya el argumento de Elster, quien sostiene que el hecho de que un debate sea “público” genera el deseo en los participantes de tener la apariencia de ser razonable frente al público y por eso plantean argumentos más extendidos⁶⁹. Este aspecto “público” es precisamente una característica de los debates que se llevaron a cabo en el mecanismo del Presupuesto Participativo: los debates eran abiertos a todos en la comunidad, zona o distrito —dependiendo del caso—. Además, Steiner *et ál.* señalan que en cuanto a justificaciones del bien común, existen más referencias a ello en un ambiente público⁷⁰. En este estudio, donde el debate se lleva a cabo en un ambiente de participación deliberativa, puede ser que el hecho de estar frente a todos los demás en una comunidad, zona o distrito hace que los participantes propongan con un sentido más del bien común o pensando en las necesidades de los demás, lo cual está reflejado en un alto nivel de empatía en las respuestas.

Parece que los resultados de la calidad discursiva de este estudio, junto con los resultados empíricos del estudio de Steiner *et ál.*, hacen razonable la hipótesis planteada. Además, el análisis de los resultados de estos dos estudios indican que (1) las condiciones morales presentadas por la teoría deliberativa

para la legitimidad también contribuyen a una mejor calidad deliberativa; (2) existe evidencia empírica que apoya el análisis de Avritzer de que la sociedad política opera con otra lógica y valores y que se resiste a las innovaciones. Estos primeros resultados empíricos apuntan a que Habermas no está mal orientado cuando plantea que las condiciones deliberativas hacen que los participantes tomen una postura menos egoísta y con más empatía con los otros participantes, lo cual genera transformaciones de opiniones iniciales y contribuye a la política constructiva.

Por otra parte, es importante notar la variación de la calidad discursiva presente entre los debates. Ya se instituyó que para establecer una relación entre variables se necesita variación en los indicadores y, principalmente, en cada variable —la calidad discursiva y la calidad de legitimidad de las decisiones formales—. Los resultados muestran que existe variación en los indicadores; sin embargo, a nivel de las variables los resultados muestran que no hay una variación extrema de alto a bajo en el DQI de los debates. No obstante, existe variación suficiente para poder establecer una relación. Los debates 1, 2, 5 y 6 gozan de niveles altos de calidad discursiva. Los DQI para estos debates son entre 27.1 y 28. Los debates 3 y 7, con el DQI de 20.6 y 20.5, respectivamente, llegan casi al nivel medio-bajo. Para poder sostener la hipótesis principal con esos niveles de variación, tendría que haber una correspondiente disminución significativa en la calidad de legitimidad de las decisiones formales para los debates 3 y 7, de lo contrario tendría que hacerse una explicación respecto a la excepción. Además, si la hipótesis es sustentable, también los debates con niveles altos de la calidad discursiva deben de tener un correspondiente nivel alto de QLFD. Como se estableció anteriormente, era necesario medir la calidad discursiva de los debates en su momento y no escogerlos después del hecho

67. *Ibíd.*, p. 17.

68. *Ibíd.*

69. *Ibíd.*

70. *Ibíd.*, p. 18.

para poder hacer la encuesta de salida, y eso genera un riesgo para obtener la variación. Sin embargo, ese riesgo es necesario y permite la construcción del QLFD, que de esta manera provee una oportunidad única de estudiar empíricamente la relación entre la calidad discursiva y la calidad de la legitimidad en las decisiones formales. De todas maneras existe todavía oportunidad para una correlación entre el DQI y el QLFD.

2.4.2. Exposición del análisis de la calidad de la legitimidad en las decisiones formales

Aquí se exponen los resultados del análisis de la calidad de la legitimidad en las decisiones formales. El Cuadro 7 es un resumen de los resultados del análisis del QLFD y en éste se exponen el puntaje de cada indicador por cada debate, el puntaje de Índice QLFD y el nivel de la calidad de la legitimidad de todos los debates.

Cuadro 7
Resumen de los resultados del análisis del QLFD

Debate	Apoyo	Satisfacción	Unanimidad	QLFD	Nivel del QLFD
1	0.94	0.89	1	2.83	Alto
2	0.90	0.90	1	2.80	Alto
3	0.98	0.97	1	2.95	Alto
4	0.86	0.86	1	2.72	Alto
5	0.92	0.80	1	2.72	Alto
6	1.0	1.0	1	3.0	Alto
7	0.78	0.75	0	1.53	Medio-alto

En el Cuadro 7 se puede ver que los debates 1-6 tienen una calidad de legitimidad en las decisiones formales de nivel alto. El debate 7, con un Índice QLFD de 1.53, tiene un nivel medio-alto de calidad de legitimidad que está, sin embargo, muy cerca del nivel medio-bajo.

2.4.3. Relación de las variables

Aquí se presenta el análisis de la relación entre la variable independiente, la calidad discursiva, y la variable dependiente, la calidad de la legitimidad en las decisiones formales. En el Cuadro 8 se presentan de manera comparativa los resultados del DQI y el QLFD para cada debate, seguidos de algunos comentarios

acerca de los resultados y la hipótesis del estudio. Después se continúa con un análisis más detallado y en el Cuadro 9 se ilustra la relación entre la calidad discursiva y los indicadores individuales del QLFD. A continuación del Cuadro 9, se agregan algunos comentarios pertinentes al estudio. El análisis se finaliza con algunas conclusiones sobre los resultados del cruce de las variables y la hipótesis.

Para que la hipótesis principal sea válida, el nivel del QLFD tendría que corresponder con el nivel del DQI; solo si el nivel del DQI es alto, el nivel del QLFD tendría que ser alto también, y si el nivel del DQI desciende, también tendría que haber una baja al mismo nivel en el QLFD.

Cuadro 8
Cruce de las variables

Debate	DQI y nivel	QLFD y nivel
1	27.1 – Alto	2.83 – Alto
2	27.9 – Alto	2.80 – Alto
3	20.6 – Medio-alto	2.95 – Alto
4	25.5 – Medio-alto	2.72 – Alto
5	28 – Alto	2.72 – Alto
6	27.2 – Alto	3.0 – Alto
7	20.5 – Medio-alto	1.53 – Medio-alto

Se puede establecer de los resultados que un alto nivel discursivo está asociado con un nivel alto de calidad de legitimidad en las decisiones formales. De los siete debates, los resultados de cinco son lo esperado: debates 1, 2, 5 y 6 todos gozan de una calidad discursiva alta y un correspondiente alto nivel de calidad de legitimidad; en el debate 7 el nivel de la calidad discursiva baja a medio-alto (acercándose al nivel de medio-bajo) y, según lo esperado de acuerdo a la hipótesis, el nivel de la calidad de la legitimidad también baja al nivel medio-alto (cerca el nivel medio-bajo).

Aunque hay una pequeña variación de lo esperado en los debates 3 y 4, estos resultados no ponen en duda la hipótesis porque se deben a las explicaciones siguientes. Primero, respecto al debate 3, el nivel más bajo de la calidad discursiva en relación a la calidad de legitimidad se debe a que la junta directiva de la comunidad ya tenía proyectos en camino que satisficieran la gran mayoría de las necesidades que proponían los participantes. De esta manera, no era necesaria una deliberación extensa y, por ende, no era posible generar una discusión que se calificara de calidad. Entonces, en aquel debate no es que resultó un alto nivel de legitimidad en la

decisión formal a pesar de una pobre calidad discursiva, sino que, por las circunstancias, ya había un acuerdo antes de que la deliberación fuera necesaria. Segundo, respecto al debate 4, aunque el nivel del DQI es medio-bajo y el nivel del QLFD es alto, el DQI es 25.5, el cual está cerca de lo necesario para que sea considerado de nivel alto (27); así, la variación es mínima —no es como si el nivel del DQI fuera bajo y el QLFD alto—. Debido a que la variación es mínima y es el único caso que no concuerda con lo esperado (ya que el debate 3 tenía una explicación excepcional) el resultado del debate 4 no invalida la hipótesis. Por lo tanto, se puede concluir que un alto nivel discursivo está fuertemente asociado con un nivel alto de calidad de legitimidad en las decisiones formales.

Se puede profundizar más en el análisis de los resultados comparando el DQI con cada indicador del QLFD. Lo esperado, de acuerdo a la hipótesis, sería que más satisfacción y apoyo a la decisión estaría asociado con mayores niveles de calidad de discurso. De manera similar, decisiones unánimes estarían asociadas con mayores niveles de calidad de discurso. El Cuadro 9 presenta el nivel del DQI junto a los indicadores del QLFD.

Cuadro 9
El DQI y los indicadores del QLFD

Debate	DQI y nivel	Apoyo y nivel	Satisfacción y nivel	Unanimidad
1	27.1 – Alto	0.94 – Alto	0.89 – Alto	1
2	27.9 – Alto	0.90 – Alto	0.90 – Alto	1
3	20.6 – Medio-alto	0.98 – Alto	0.97 – Alto	1
4	25.5 – Medio-alto	0.86 – Alto	0.86 – Alto	1
5	28 – Alto	0.92 – Alto	0.80 – Alto	1
6	27.2 – Alto	1.0 – Alto	1.0 – Alto	1
7	20.5 – Medio-alto	0.78 – Alto	0.75 – Medio-alto	0

Se observa que, tomando en cuenta los casos excepcionales que ya se discutieron anteriormente, las decisiones unánimes están asociadas con un DQI alto. Debates 1, 2, 5 y 6 todos gozan de un DQI alto y de una decisión unánime. El debate 7 tiene un DQI de nivel medio-alto, cerca del nivel medio-bajo, y

como se esperaría éste no genera una decisión unánime.

Primeramente, con respecto a los indicadores de apoyo y satisfacción con las decisiones, es notable que los resultados de estos indicadores sean muy similares para cada debate: se observaron altos niveles de apoyo y también

altos niveles de satisfacción. Además, también parece que niveles altos de los indicadores de apoyo y satisfacción están asociados con un nivel alto de discurso, como es evidenciado por la mayoría de los debates (1, 2, 5 y 6). Los niveles altos de calidad discursiva parecen generar decisiones consensuales, así como también apoyo y satisfacción con las decisiones. De esta manera, se puede “hipotetizar” que los acuerdos logrados son “fuertes” en el sentido que gozan de respaldo psicológico (apoyo y satisfacción). Así, estos resultados empíricos proveen evidencia que apoya las hipótesis del estudio y que va en contra de los críticos de la deliberación, quienes sostienen que un intercambio de ideas y razones generaría más desacuerdo y peleas verbales que consenso o empatía⁷¹.

Sin embargo, aunque haya evidencia de una relación causal entre la calidad discursiva y los indicadores que componen el Índice QLFD, parece que podría haber otro factor que también contribuye al apoyo y satisfacción con las decisiones. En el debate 7 se observa que el DQI, con un valor de 20.5, es notablemente más bajo que en los demás debates, lo cual lo coloca en el nivel de medio-alto. Sin embargo, aunque haya una notable reducción esperada en el puntaje de los indicadores de apoyo y satisfacción —que casi los coloca en el mismo nivel del DQI para el correspondiente debate, lo que muestra la asociación—, no bajan al mismo nivel del DQI y sus puntajes quedan un poco elevados respecto a lo esperado. Examinando los resultados parece que sí existe una asociación de apoyo y satisfacción con la calidad discursiva, pero parece que existe algo en el proceso deliberativo que se presta para producir relativamente más apoyo

y satisfacción. La hipótesis al respecto es que este fenómeno se debe a que las decisiones en este mecanismo del Presupuesto Participativo se toman de una manera que cumple con las condiciones necesarias para la legitimidad de una decisión. Basándose en la ética discursiva de Habermas y en el trabajo de Cohen, se plantearon unas condiciones necesarias para poder producir la legitimidad: (1) todas las personas potencialmente afectadas por alguna política o decisión son admitidas a participar en un extenso proceso público de formación de opinión y voluntad en términos de libertad e igualdad; y (2) los participantes tienen que usar y solicitar consideraciones razonables en pro o en contra de una meta, norma o política y, en consecuencia, no amenazar, manipular, etc.⁷². De estas condiciones se rescató el carácter participativo de la primera como esencial e indispensable para la legitimidad de una decisión, y es precisamente esa condición la que se excluye de varios estudios de la deliberación y de teorías que intentan insertar ideas deliberativas dentro de un modelo liberal tradicional. Parece que el aspecto participativo no es solamente importante para la ética teórica, sino que también puede ser que la deliberación *participativa* de los afectados de una decisión genera los resultados psicológicos y empíricos de apoyo y satisfacción respecto de las decisiones. La hipótesis sería, entonces, que mientras que más apoyo y satisfacción están asociados con altos niveles de calidad discursiva, es el carácter participativo, agregado a la deliberación, el que produce los mayores niveles de apoyo y satisfacción con las decisiones⁷³. Sería para otro estudio poner a prueba esta hipótesis; aquí únicamente se señala que el análisis teórico junto con los resultados empíricos del estudio apuntan hacia ella.

71. Véase, por ejemplo, Shapiro, I., “Enough of Deliberation: Politics is about Interests and Power”, en Macedo, S. (ed.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, New York, Oxford: Oxford University Press, 1999.

72. Véase Neblo, M., “Thinking Through Democracy: Deliberative Politics in Theory and Practice”, trabajo presentado en la Conference on Empirical Approaches to Deliberative Politics, en el European University Institute, el 21-22 de mayo de 2004.

73. Esta observación apoya el planteamiento de Cohen de que los participantes prefieren instituciones donde la conexión entre la deliberación y los resultados es evidente. Véase Cohen, J., “Deliberation and Democratic Legitimacy”, *óp. cit.* También apoya a la teoría de Avritzer de la necesidad de conexión entre la sociedad pública y política.

Se puede ver que la hipótesis principal del estudio basada en el análisis teórico no estaba errada: más calidad de la legitimidad en las decisiones formales está asociada con niveles más altos de la calidad discursiva. Cuando se analiza de manera más detallada, analizando el DQI en relación con cada indicador del QLFD, se puede determinar que decisiones unánimes están fuertemente asociadas con niveles más altos de calidad discursiva. Con respecto a la relación de los indicadores de apoyo y satisfacción con las decisiones, parece que están asociados con la calidad discursiva, aunque también parece ser que hay otro factor que junto con la calidad deliberativa genera niveles más altos de apoyo y satisfacción. Se llegó a la hipótesis de que puede ser la participación de los afectados en la deliberación la que provoca estos niveles más altos, lo que constituye la deliberación *participativa*.

2.4.4. Resumen

Para finalizar, se presenta un resumen de los resultados y las conclusiones a las que se ha llegado. Inicialmente, se presentaron los resultados del análisis del DQI de cada debate y se observó que de los debates estudiados, cuatro gozaron de un alto nivel de calidad discursiva y los tres restantes cayeron en el nivel medio-alto. En general, la calidad discursiva de los debates observados como parte del proceso del Presupuesto Participativo fue relativamente alta.

La hipótesis que explica ese alto nivel de calidad discursiva sería que es precisamente el contexto del mecanismo del Presupuesto Participativo en que se encuentra la deliberación el que genera un nivel mayor de calidad discursiva. El estudio de Steiner *et ál.*, que investiga la relación entre factores contextuales e institucionales y la calidad discursiva, analizado junto con los resultados de

esta investigación, apunta hacia la hipótesis mencionada. Primero, Bächtiger *et ál.* han encontrado que los contextos institucionales tienen impacto en la calidad discursiva⁷⁴. Ellos encontraron que en un contexto donde los legisladores (los representantes) están frente a una audiencia compiten para obtener votos y mantener los intereses que representan. Así, para ganar el juego competitivo de votos es más valioso desacreditar y no complementar al oponente. De esta manera, encontraron que en estos contextos los indicadores de respeto son relativamente bajos⁷⁵. Parece que el juego competitivo de obtener votos y el hecho representativo hacen que los legisladores no busquen el respeto, y son estos motivos los que están ausentes en el contexto del Presupuesto Participativo.

Segundo, respecto al nivel de justificación Bächtiger *et ál.* señalaron que debates que se llevaron a cabo en espacios públicos contaron con un nivel de justificación racional más alto⁷⁶ y determinaron que eso apoya el argumento de Elster, quien sostiene que el hecho de que un debate sea “público” genera el deseo de los participantes de aparentar ser razonable frente al público, y por eso plantean argumentos más extensos⁷⁷. Es precisamente el aspecto “público” una característica de los debates que se llevaron a cabo en el mecanismo del Presupuesto Participativo, los cuales eran abiertos a todos en la comunidad, zona o distrito —dependiendo del caso—. También, con respecto a justificaciones con referencias al bien común, Bächtiger *et ál.* señalan que existen más referencias a ellas en un ambiente público⁷⁸. Respecto al alto nivel de empatía en las propuestas del estudio del PP de San Salvador, puede ser que el hecho de estar frente a todos los demás en una comunidad, zona o distrito hizo que los participantes propusieran con un sentido más del bien común o pensando en las necesidades de los demás. Puede ser también

74. Bächtiger, A., Spörndli, M., Steiner, J. y Steenbergen, M., “The Study of Deliberation in Real World Politics”, *óp. cit.*

75. *Ibíd.*, p. 17.

76. *Ibíd.*

77. *Ibíd.*

78. *Ibíd.*, p. 18.

que es la naturaleza participativa del contexto de la deliberación de este estudio lo que explica el alto nivel de empatía en las propuestas, mientras que en el estudio de Bächtiger *et ál.*, donde observaron la deliberación en los Parlamentos —un ambiente representativo—, los intereses y el poder dominaron, y la deliberación no pudo ganar en cuanto a empatía.

Los resultados indican que existe evidencia empírica que apoya el análisis de Avritzer, el cual consiste en que la sociedad política opera con otra lógica y valores, y que se resiste a las innovaciones. Parece que la base ética (resumida en las condiciones siguientes: primero, todos los potencialmente afectados por alguna política o decisión son admitidos a participar en un extenso proceso público de formación de opinión y voluntad, en libertad e igualdad; y segundo, los participantes tienen que usar y solicitar consideraciones razonables en pro o en contra de una meta, norma o política y, en consecuencia, no amenazar, manipular, etc.)⁷⁹, la cual requiere un modelo deliberativo-participativo para ser legítima, no es solamente esencial para la legitimación de las decisiones, sino que también es importante para la calidad discursiva.

Además, el relativamente alto nivel de discurso pone en duda el planteamiento de algunas críticas a la teoría de la deliberación: que en el proceso deliberativo las personas no darán el respeto mutuo requerido para que sea fructífero⁸⁰. Sin embargo, la variedad de los niveles de discurso también pone de relieve la necesidad de tener facilitadores de discusión entrenados en las reglas de mantener una discusión de calidad.

En cuanto al cruce de las variables se llegó a las siguientes conclusiones. Primero, se observa que la hipótesis principal del estudio, planteada en base al análisis teórico, no estaba errada: más calidad de legitimidad en las decisiones formales está asociada con niveles más altos de la calidad discursiva. Segundo, cuando se analiza el DQI en relación con cada

indicador del QLFD, se puede determinar que decisiones unánimes están fuertemente asociadas con niveles más altos de calidad discursiva y que también los indicadores de apoyo y satisfacción con las decisiones también están asociados con calidad discursiva. Aunque también parece ser que junto con la calidad deliberativa, es el aspecto participativo el que también contribuye a niveles más altos de apoyo y satisfacción.

Ahora bien, el estudio indica que existe una correlación entre la deliberación de calidad y la legitimidad de decisiones, específicamente con el consenso, y un sentido de satisfacción y apoyo a las decisiones, pero ¿qué sobre los otros beneficios que plantea la teoría de los públicos participativos? ¿Ha sido exitoso el PP de San Salvador en extender los derechos ciudadanos y la rendición de cuentas, los cuales son necesarios para la profundización de la democracia? Como ya se mencionó anteriormente, aquí no es posible hacer una investigación exhaustiva sobre estas preguntas, sin embargo, vale la pena reflexionar sobre el éxito del PP en relación con estos temas.

3. Reflexiones sobre el presupuesto participativo y la extensión de los derechos ciudadanos y la rendición de cuentas

Según Wampler, la variación en la delegación de autoridad a los ciudadanos, la cual afecta las variaciones en la extensión de los derechos ciudadanos y la rendición de cuentas, puede ser explicada por (1) la colaboración o voluntad del alcalde o alcaldesa en delegar autoridad a los ciudadanos (lo cual puede ser incentivado por beneficios electorales o por valores); (2) cómo las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos responden al PP, es decir, si están dispuestos a usar la política de contestación o no; (3) la estructura de las reglas para delegar autoridad; y (4) los recursos que tiene la alcaldía para proyectos

79. Neblo, M., "Thinking Through Democracy", *óp. cit.*

80. Véase Sanders, L., "Against Deliberation", *Political Theory*, 3, vol. 25, junio 1997, pp. 347-376.

de inversión, lo cual depende de un contexto institucional más amplio⁸¹.

3.1. El presupuesto participativo y la extensión de los derechos ciudadanos

Respecto al éxito del PP de San Salvador en extender los derechos ciudadanos, este lo tuvo en la extensión de los derechos políticos, especialmente a los ciudadanos de bajos recursos que normalmente están excluidos. Este éxito se debió a las reglas que delegaban autoridad a los ciudadanos y priorizaba a los más necesitados⁸². Las reglas del PP de San Salvador tienen mucho en común con las del PP de Porto Alegre, donde también se veía que las instituciones participativas actuaban como escuelas de ciudadanía y como “incubadoras” de los derechos ciudadanos, y los ciudadanos participaban en decisiones que les afectaban⁸³. La extensión de estos

derechos también se debía al apoyo inicial de la alcaldía a la delegación del poder.

Respecto a la extensión de los derechos sociales, aunque había potencial de extensión debido a la priorización de las necesidades de los más marginados, la falta de recursos disponibles para los proyectos hacía que la extensión real fuera mínima. El Cuadro 10 muestra los fondos disponibles para el PP de San Salvador. Se observa que el porcentaje destinado al PP no llega al dos por ciento, mientras que, por ejemplo, en Porto Alegre, en el año 2001, el porcentaje del presupuesto destinado para el PP era más de 14%. Claro que existen diferentes marcos institucionales, por ejemplo, en Brasil hay una transferencia mucho mayor de fondos del gobierno federal. Sin embargo, la falta de la extensión del PP, mientras que el gobierno local lo promocionaba continuamente, no puede sino parecer cinismo.

Cuadro 10
Fondos asignados para el PP en San Salvador

Período	Cantidad asignada para presupuesto participativo	Porcentaje del presupuesto Municipal
2001-2002	\$514,286.00	0.98
2002-2003	\$537,143.00	1.2
2003-2004	\$788,571.00	1.5

Fuente: Villacorta y Rodríguez (2004).

El PP fue exitoso al representar una innovación de cultura y prácticas democráticas. Sin embargo, la inhabilidad para extenderlo pone en la mira las intenciones de las últimas administraciones de la alcaldía y la capacidad de respuesta de la sociedad civil. Las organizaciones de la sociedad civil no pueden ser simples órganos de las administraciones, así como las que no están atadas al partido en el poder tampoco pueden abandonar los logros que se han alcanzado. La presión y contesta-

ción que inicialmente hizo andar el PP⁸⁴ tienen que mantenerse.

3.2. El presupuesto participativo y la extensión de la rendición de cuentas

Las instituciones de la deliberación participativa de los públicos participativos tienen la capacidad para ser exitosas en tres dimensiones de la rendición de cuentas: horizontal, vertical y de la sociedad⁸⁵. La rendición de

81. Wampler, B., *Participatory Budgeting in Brazil*, *óp. cit.*, Capítulo I.

82. Véase Ordenanza para la transparencia en la gestión municipal, *óp. cit.*

83. Baiocchi, G., *Militants and Citizens*, *óp. cit.*; y Wampler, B., *Participatory Budgeting in Brazil*, *óp. cit.*

84. Para una historia del inicio del PP, véase Rodríguez, M. y Enríquez Villacorta, A., *Participación Ciudadana en San Salvador*, *óp. cit.*

85. Wampler, B., *Participatory Budgeting in Brazil*, *óp. cit.*; y Avritzer, L., *Democracy and the Public Space*, *óp. cit.*

cuentas de forma horizontal se refiere a la habilidad de una parte del gobierno o una institución de mantener delimitada a otra; la forma vertical se refiere a la capacidad de los ciudadanos de usar medios institucionales capaces de influenciar las acciones del gobierno; y la forma de la sociedad se refiere al uso de la política de contestación y formas extrainstitucionales de presionar al gobierno⁸⁶.

Con respecto a la rendición de cuentas de forma horizontal, el PP de San Salvador tuvo resultados mixtos. Debido a las reglas del PP, existió mucha potencia para la rendición de cuentas horizontal y en algunos aspectos se dio. Por ejemplo, al principio de cada ciclo del PP se presentó un informe de la alcaldía sobre la implementación de las decisiones tomadas el año anterior. Sin embargo, esta potencia no fue explotada al máximo, ya que a través de trabajo etnográfico se vio que existía una falta de entendimiento de reglas y del proceso por una parte significativa de los participantes. El potencial del PP para la rendición de cuentas de forma horizontal tampoco se aprovechó debido a la falta de respuesta de las organizaciones de la sociedad civil que caracterizó los últimos años de la experiencia.

En cuanto a la rendición de cuentas de forma vertical, se vio que el PP experimentaba el círculo virtuoso de la misma: “la rendición de cuentas de forma vertical a través de las instituciones participativas parece ser extendida como parte de un círculo virtuoso en el cual los intereses compartidos de los oficiales gubernamentales y los ciudadanos se basan en la creencia de que es mutuamente beneficioso el promover la democracia, transparencia, el debate público y la justicia social”⁸⁷. Este proceso tuvo efecto en el ámbito electoral y contribuyó a cuatro elecciones sucesivas ganadas. Sin embargo, el círculo parece haberse roto cuando el incremento de apoyo por parte de los

ciudadanos y los participantes no se tradujo en incrementos substanciales en recursos al PP o en la extensión de la lógica del PP por parte del gobierno⁸⁸. Respecto a la rendición de forma social, el PP de San Salvador tampoco alcanzó sus posibilidades debido a la falta de una política de oposición por parte de las organizaciones de la sociedad civil en los últimos años. Parece que esto se debió a las características de estas organizaciones: algunas no muestran suficiente independencia del partido de la administración municipal, mientras que otras parecen haber puesto énfasis en otros proyectos.

3.3. Reflexiones concluyentes

Ahora, en este punto, valen unas reflexiones concluyentes sobre el PP de San Salvador. De la investigación sobre la calidad de discurso y la legitimidad de las decisiones quedó claro que el PP puede generar decisiones con una legitimidad muy fuerte, es decir, que se basan en el consenso y gozan de un sentido de satisfacción y apoyo de los participantes. Se observó que la calidad de discurso está relacionada con la legitimidad de decisiones y que el diseño del PP, que coincide en lo fundamental con los requisitos éticos para la legitimidad, tiene mucha capacidad para generar una buena calidad de discurso. Se observó evidencia que apoya la posición de que la deliberación (cuando es de calidad) puede generar transformaciones de opiniones iniciales; una perspectiva del otro y empatía; y el consenso, satisfacción y apoyo de los participantes. Sin embargo, para poder generar una calidad alta de deliberación consistente, es necesario que todos los facilitadores sean entrenados en discusiones en base a las reglas de deliberación, y que tanto estas como una parte de las reglas formales del PP sean promovidas. Además, se planteaba que es el aspecto participativo de la deliberación (es de-

86. Wampler, B., *Participatory Budgeting in Brazil*, óp. cit., pp. 267-269.

87. *Ibid.*, pp. 268-269.

88. Además de la falta de extensión de la lógica del PP, parece que había otros errores que contribuyeron al rompimiento del círculo virtuoso, por ejemplo, demasiada confianza en un PP de angosto alcance mientras que el manejo de otras áreas se descuidaba y problemas internos del partido, lo cual influyó en las candidaturas.

cir, que la deliberación está conectada con la toma de decisiones) lo que también agrega un poder adicional para la generación de apoyo y satisfacción. El PP también agrega de nuevo una fundación moral a la democracia, nuevos valores y prácticas democráticas a la política, y representa la manera para la profundización de la democracia en América Latina.

Con respecto a la extensión de los derechos ciudadanos, se puede decir que el PP de San Salvador ha extendido los derechos políticos (en especial, a los tradicionalmente marginados), y eso se debió al apoyo inicialmente fuerte de la alcaldía y a las reglas que se adoptaron. Por el lado de los derechos sociales, sin embargo, los resultados son mixtos. Había mucho potencial de extender los derechos sociales a los más necesitados, especialmente por las reglas de selección de proyectos. No obstante, la falta de fondos disponibles para los proyectos hizo que el efecto real fuera mínimo. Este hecho pone en la mira las intenciones de la alcaldía, la cual en gran parte no extendió la lógica del PP o los recursos disponibles para éste, y, además, pone en la mira la necesidad de la respuesta de una sociedad civil activa y autónoma.

Con respecto a la rendición de cuentas, se planteó que para obtener una mayor de forma horizontal hay que promulgar las reglas entre los participantes, y que por el lado de los ciudadanos y la sociedad civil existe la necesidad de la contestación. Con respecto a la rendición

de cuentas de forma vertical, parece que la delegación de autoridad hecha por la alcaldía fue recompensada por varios ciclos en la forma de elecciones exitosas, a pesar de decisiones muy arriesgadas electoralmente por parte del partido. Sin embargo, los resultados mínimos en la extensión de derechos sociales debido a los pocos recursos disponibles y la falta de extensión de los recursos para el PP o de la participación a otras áreas, combinado con la promoción continua del PP, parece haber proyectado imagen de cinismo, lo que contribuyó a la derrota electoral. La inhabilidad o falta de voluntad de extender la lógica participativa también señala la necesidad de una política de contestación de las organizaciones de la sociedad civil. Así, los públicos participativos tienen la capacidad de llevar a cabo un verdadero desarrollo democrático, incorporando las innovaciones del nivel público y rompiendo los esquemas y prácticas de la cultura política tradicional y hegemónica. Sin embargo, también un PP mal ejecutado o usado para razones puramente inmediatas e instrumentales puede generar cinismo y causar atrasos profundos en la lucha para un desarrollo de la democracia. No obstante, al mismo tiempo, como señala Wampler, el PP deja una “huella” en la memoria colectiva⁸⁹, y si se combinan los recuerdos de los aspectos exitosos de una práctica verdaderamente democrática con las lecciones aprendidas, eso puede encender un proceso hacia un futuro mejor⁹⁰.

Anexo 1

Ítems de la encuesta de salida para medir apoyo y satisfacción

- | | | |
|---|----|----|
| 1) ¿Está usted satisfecho/a con la decisión tomada? | Sí | No |
| 2) ¿Usted apoya la decisión tomada? | Sí | No |

89. Wampler, B., *Participatory Budgeting in Brazil*, *óp. cit.*, p. 256.

90. Debe quedar claro que a pesar de la fuerza democratizadora de los públicos participativos, el proceso de la profundización de la democracia no puede parar con tan solo un mecanismo institucional de deliberación participativa, especialmente si es de alcance limitado como el PP de San Salvador. Es necesario extender la lógica de la deliberación participativa y los mecanismos de los públicos participativos. La reciente iniciativa

Anexo 2

Características generales de los debates

Debate	Participantes (número y procedencia)	Contenido del debate	Resultado
1	18 Comunidad 4 de Mayo	Priorizar proyectos de desarrollo a nivel de la comunidad.	Seleccionaron un proyecto de construcción de una canaleta anexa al muro y encementado de dos pasajes.
2	67 Comunidad El Coro Nuevo	Priorizar proyectos de desarrollo a nivel de la comunidad.	Seleccionaron, como proyecto priorizado, la construcción de una pasarela sobre el <i>boulevard</i> .
3	90 Comunidad Concepción	Priorizar proyectos de desarrollo a nivel de la comunidad.	Seleccionaron la pavimentación de las calles como proyecto priorizado.
4	44 Distrito VI	Priorizar proyectos seleccionados por las zonas a nivel del distrito (6).	Las tres zonas del distrito priorizan sus proyectos en reunión del distrito.
5	12 Zona 2 (Distrito VI)	Priorizar los proyectos seleccionados por las comunidades a nivel de la zona.	La zona decidió proponer 4 proyectos.
6	9 Zona 3 (Distrito II)	Priorizar los proyectos seleccionados por las comunidades a nivel de la zona.	Seleccionaron un proyecto de portones como prioridad #1. Un proyecto de mejoramiento de calle se quedó como prioridad #2 y la prioridad #3 era un proyecto de protección a un parque.
7	9 Zona 4 (Distrito II)	Priorizar los proyectos seleccionados por las comunidades a nivel de la zona.	Priorizaron 4 proyectos para la zona (1- construcción de un parque, 2- pavimentación de un pasaje, y 3 y 4- dos muros de retención).

de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” de formar equipos ciudadanizados de observadores electorales y las propuestas de la ciudadanización de los organismos electorales parecen ir en la dirección correcta.