

El desafío participativo: deliberación e inclusión democrática en los presupuestos participativos¹.

Ernesto Ganuza (IESA/CSIC)
Francisco Francés (Universidad Alicante)

El desafío brasileño

En 1989 el gobierno de la ciudad de Porto Alegre en Brasil puso en marcha una experiencia política, el *Orçamento Participativo (OP)*, cuyo diseño en menos de 25 años ha sido capaz de expandirse por los cinco continentes (Sintomer et al, 2010). La propuesta brasileña ha supuesto todo un desafío a las formas contemporáneas de gobierno, haciendo converger la tradición política de la izquierda latinoamericana con las nuevas formas de acción política derivadas de los nuevos movimientos sociales y el giro deliberativo en la teoría política (Baiocchi et Ganuza, 2014). El *Orçamento Participativo* integra la importancia creciente de la comunicación en política, alejándose de los códigos autoritarios y abriendo los procesos de legitimación política a procedimientos de mutua influencia. Pero sobre todo el OP ha supuesto la incorporación de los individuos en política como agentes racionales que piensan sobre sus preferencias a la luz de un debate abierto, en el que todos tienen derecho a ser informados y todos tienen el mismo derecho a hablar y ser escuchados. A contracorriente de la izquierda política latinoamericana, el gobierno del Partido de los Trabajadores de Porto Alegre rompió con la idea de un gobierno espejo de la sociedad, asumiendo la pluralidad de las preferencias, el conflicto entre ellas y un marco político basado en ideas universales como el de la deliberación (Baiocchi y Ganuza, 2014).

El OP de la ciudad de Porto Alegre fue considerado *Best Practice* por el PNUD en 1996. Hasta el año 2004 consiguió articular un diseño institucional marcado por la comunicación y la implementación de políticas públicas basadas en criterios de justicia social (Baiocchi, 2005). Todo ello permitió ofrecer sostenibilidad a una nueva forma de gobernar que ha sido capaz de atravesar todo tipo de fronteras para instalarse en contextos muy diferentes tanto desde el punto de vista de la riqueza, la cultura o la tradición política (Sintomer et al, 2010). El Banco Mundial ha incorporado el OP como

¹ Este artículo fue publicado con el título: “Le défi participatif: délibération et inclusion démocratique dans les budgets participatifs” en la Revista *Participations* n° 1 (2015): 167-190

una estrategia eficaz en la lucha contra la pobreza (Goldfrank, 2012) ayudando a su expansión por el continente africano y asiático. En Europa la expansión del OP viene de la mano de la modernización administrativa (Sintomer et al, 2008), pero siempre bajo los mismos argumentos, la búsqueda de una nueva forma de gobernar atendiendo principios comunicativos y procedimientos destinados a que todos los ciudadanos puedan participar.

Este nuevo arreglo institucional favorece que las elites políticas y económicas entren en diálogo con el público en el periodo entre elecciones. Promociona un rol deliberativo de las administraciones al tener como objetivo la definición colectiva de las políticas públicas. Pero el OP trae consigo algunos desafíos importantes. Frente a la tradición de la protesta que caracterizó la forma de participación en la izquierda política, el OP plantea un escenario propositivo, es decir, la ciudadanía hace propuestas y prioriza las mismas en los espacios participativos diseñados. La participación va entonces más allá de la definición tradicional, incorporando elementos comunicativos. En lugar de hacer lobby por un interés particular, los procedimientos establecen un escenario para que haya un diálogo abierto entre los intereses en pugna. La relación entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados se hace más horizontal (Sintomer et al, 2008). Estos rasgos llevan la participación a un nuevo contexto en el que la implicación de las diferencias en los debates juega un rol clave y acentúa la igualdad de todos los ciudadanos para hablar. Estudios en Brasil sobre el OP han sugerido que éste no se justifica únicamente por las teorías neo-toquevillianas, es decir, su éxito no depende únicamente del grado de participación previo de la ciudadanía, sino que dependen de una dimensión institucional que Avritzer (2006) llama la eficacia del proceso deliberativo, que vendría a sugerir que la participación se mantiene y tiene éxito si la ciudadanía puede influir directamente sobre las políticas públicas. Baiocchi (2005) y Wampler (2007) coinciden en señalar la importancia que tienen las condiciones de las instituciones locales en la explicación de estas experiencias, así como su calidad, expresada en 1) la eficiencia administrativa (ejecución de las propuestas debatidas por la ciudadanía) y 2) la inclusión plural de la ciudadanía (participación que muestra la distribución igualitaria de las oportunidades de influir y deliberar)

El propósito de este artículo será analizar estos nuevos instrumentos con el objetivo precisamente de valorar hasta qué punto tiene lugar 1) la inclusión y presencia diversa

de opiniones y 2) una distribución igualitaria de las oportunidades deliberativas entre los participantes. Analizaremos el desafío político brasileño a partir de los perfiles de los participantes que se movilizan para acudir a los encuentros participativos y en qué medida estos participantes se implican en las dinámicas deliberativas. Los resultados nos aportará información valiosa sobre la pertinencia que tiene la deliberación como variable política a considerar, algo que en el mundo de los especialistas no está exento de importantes críticas (Mutz, 2006; Hibbing and Theiss-Morse, 2002). Para ello ofrecemos un estudio cuantitativo realizado en ocho experiencias de cuatro países distintos (Brasil, España, Francia y Alemania), lo cual nos permitirá a su vez considerar las diferencias que pueda aportar el contexto y los diferentes procedimientos que se ponen en marcha en uno u otro país.

El artículo se divide en cuatro secciones. En la primera vamos a mostrar de forma más detallada el desafío político que plantea el OP. A continuación describiremos los procedimientos deliberativos introducidos por las experiencias que comparamos. En tercer lugar, valoraremos el grado de inclusión que las experiencias participativas han conseguido teniendo en cuenta los perfiles de los participantes. Por último, analizaremos los procedimientos deliberativos y los diferentes resultados que consiguen a partir de sus diseños institucionales.

El problema de la inclusión y la deliberación en un gobierno participativo.

La idea de empoderar a la ciudadanía generalmente supone el incremento de la capacidad de los ciudadanos para participar y compartir las tareas de gobierno. Uno de los grandes desafíos en este proceso es el problema de inclusión y en qué medida los participantes pueden efectivamente desarrollar habilidades comunicativas para entrar en un debate abierto sobre las tareas de gobierno. El desafío no responde únicamente a un procedimiento que tiene una lógica política distinta (propositiva), sino también porque dichos procedimientos ofrecen al gobierno un lugar privilegiado en la organización del proceso participativo, un elemento políticamente sensible si prestamos atención a la importancia que adquiere la inclusión heterogénea de la ciudadanía en las experiencias y su desempeño comunicativo para hablar sobre los asuntos públicos.

Según la literatura existente, las experiencias participativas tienen sesgos notables a la hora de incluir la pluralidad ciudadana. Los ciudadanos que suelen participar tienen un perfil educativo más alto que la media y suelen prestar más atención a las cuestiones políticas (Verba et al, 1995; Bryan, 2004). En un escenario deliberativo surgen incluso más problemas, porque no solo hay que considerar el sesgo habitual en la participación, sino las dificultades que supone la acción comunicativa. Para muchos autores la exigencia requerida para tener un perfil activo en una experiencia pública dificulta per se la integración plural de la ciudadanía (Fiorina, 1999; Sanders, 1997). Diana Mutz (2006) sugiere incluso que la apertura de los espacios deliberativos implica una apertura de la persona hacia otros puntos de vista que no hallamos en el clásico perfil de la persona que participa activamente. Estas, según Mutz (2006: 20 y ss), están orientadas a conseguir sus intereses y a formar parte de redes sociales homogéneas. Los trabajos de Eliasoph (1998) mostraron por ejemplo de qué manera los miembros activos de las organizaciones voluntarias en USA evitaban hablar de política en público, reduciéndose al mínimo la exposición a otros puntos de vista.

Los problemas de inclusión y deliberación que mencionamos son además más relevantes porque el procedimiento participativo que analizamos, el presupuesto participativo, no tiene un diseño institucional que incentive la intensidad deliberativa. Al contrario de lo que ocurre en los jurados ciudadanos o encuestas deliberativas (mini-public forums), donde el reclutamiento de los participantes se hace por sorteo, lo que garantiza la heterogeneidad, y la deliberación es intensamente condicionada, lo que garantiza la distribución de las oportunidades deliberativas entre los participantes (Barabas, 2004), en los presupuestos participativos no hay un reclutamiento sofisticado destinado a toda la ciudadanía, ni hay procedimientos deliberativos intensos comparables a los que nos encontramos en los mini-public forums. Habitualmente se invita a la generalidad de la población a participar en una asamblea ciudadana y, una vez allí, los participantes pueden tomar la palabra para defender una postura, proponer una política o cuestionar lo que se hace, pero en ningún caso tiene lugar el diseño de un procedimiento deliberativo intenso.

El problema tiene una trascendencia importante para la teoría política y la acción práctica de los gobiernos, pues la propuesta brasileña modifica incluso la estructuración de la política en las sociedades contemporáneas, ofreciendo a la participación un papel

clave en las tareas de gobierno, lejos de las propuestas tradicionales de la izquierda política y del giro deliberativo (Swyngedouw, 2005). Siguiendo a Habermas (1996) la articulación política moderna tiene lugar en una acción separada en dos momentos: primero tendría lugar una deliberación informal entre la ciudadanía fuera de las instituciones y, después, una formalización de ese debate en el seno de las organizaciones políticas y sociales que influiría en las deliberaciones institucionales. La clave de esta doble articulación residiría en las organizaciones, que serían los actores responsables de amplificar una demanda informal en el espacio público con el objetivo de influir sobre los representantes en el sistema político. La experiencia de los presupuestos participativos iniciada en 1989 en *Porto Alegre* propuso otra modulación. Aquello que para el giro deliberativo era una deliberación informal y luego estructuración de los debates en el seno de las organizaciones antes de ser transmitidas al sistema político, deja paso a una deliberación formal (vía los procedimientos del presupuesto participativo) en el espacio público y una influencia directa de la ciudadanía en la gestión política.

El desafío de la propuesta brasileña ha sido el de radicalizar la democracia dentro de las estructuras representativas de la política moderna. El experimento ha tenido un éxito notable, pues en menos de veinticinco años encontramos presupuestos participativos en cualquier parte del globo y bajo condiciones económicas y sociales muy dispares. Esta expansión plantea muchos interrogantes sobre la naturaleza de los presupuestos participativos considerando los problemas de inclusión y deliberación que mencionamos. En tanto en cuanto es el gobierno el que pone en marcha este procedimiento, si hay sesgos notables en la participación y no todo el mundo delibera de la misma manera, el procedimiento puede ocultar un proceso de dominación política, al dejar en manos de los gobernantes la promoción del debate y las políticas de reclutamiento. Por tanto conocer el grado de inclusión y la actividad deliberativa de los participantes nos puede ofrecer información valiosa sobre los límites de este experimento.

A continuación vamos a detallar los procedimientos deliberativos propuestos por las experiencias de nuestro estudio, con el objeto de apreciar las similitudes y las diferencias, que tendremos en consideración para valorar tanto la participación en el

proceso, como la distribución de las oportunidades deliberativas entre los participantes en su seno.

Los diseños procedimentales y el estudio realizado.

El trabajo expuesto y el análisis que sustenta este texto proceden de una encuesta realizada en el año 2010 y coordinada por el Instituto de Estudios Sociales Avanzados, perteneciente al Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España. El estudio se desarrolló en 17 municipios de seis países diferentes vinculados al proyecto, y fue diseñado bajo una lógica exploratoria, dada la inexistencia de una revisión exhaustiva de experiencias municipales que albergaran procesos de presupuestos participativos para la distribución muestral, y la ausencia de antecedentes previos sobre la estructura sociodemográfica de los participantes en el presupuesto participativo de los distintos municipios estudiados.

El diseño muestral, en consonancia con el enfoque exploratorio del estudio, se planteó a partir de cuotas abiertas en relación a las variables género y edad para un muestreo no probabilístico, dado que la naturaleza del objeto de estudio, por el condicionante ya citado de inexistencia de parámetros poblacionales de referencia propios de los procesos, imposibilitó la aplicación de criterios probabilísticos de afijación en el muestreo. La muestra final del estudio está compuesta por 1881 casos, de los cuales corresponde un tamaño muestral de 918 casos para los 8 municipios analizados en el presente trabajo. Aunque dado que los casos que finalmente componen la muestra analizada están constituidos por sujetos autoseleccionados, y por ello como hemos comentado no cabe hablar de un criterio estrictamente aleatorio en la elección de las unidades últimas de muestreo, el tamaño muestral alcanzado permitiría, en términos de equivalencia para el cálculo muestral probabilístico, hablar de una muestra con un nivel de confianza del 95.5% y un error muestral inferior a $\pm 3,5\%$ bajo el supuesto de una varianza poblacional desconocida. Estos estimadores resultantes del tamaño muestral permiten, si no hablar en último término de acciones de inferencia estadística, sí apoyar el análisis en un diseño de trabajo de campo sólido y confiable para las localidades estudiadas.

La elección de los municipios que finalmente componen la muestra analizada responde a una doble elección estratégica y operativa. La selección estratégica de estos ocho municipios radica en la consideración de estas experiencias como especialmente representativas en sus respectivos países a partir del análisis previo de su articulación interna metodológica y orgánica, así como su recorrido temporal, lo que les concede una condición como casos paradigmáticos e interesantes para el estudio. Por otra parte, la razón operativa de su elección se justifica en el hecho de que casi en su totalidad suponen las experiencias con mayor número de casos contenidos en la muestra final para cada país, lo cual concede a estos municipios una mayor fiabilidad en las estimaciones obtenidas dentro del proceso de explotación y análisis de datos de la encuesta.

El diseño del cuestionario que configura el instrumento de medición de la encuesta no parte de cero, sino que posee un precedente, resultando una versión optimizada del utilizado en 2007 en un proyecto similar desarrollado para España por el Instituto de Estudios Sociales Avanzados, cuyos resultados empíricos han permitido validar gran parte de los indicadores utilizados para el cuestionario de la presente encuesta. A estos indicadores se han sumado diferentes cuestiones mediante sucesivas aproximaciones de consenso de un conjunto de académicos e investigadores de los diferentes países integrados en el proyecto, expertos en la materia estudiada, para refrendar la capacidad de los indicadores escogidos respecto a su capacidad real de medir la complejidad del presupuesto participativo, aportando así una validez de contenido al cuestionario definitivo.

El resultado final del cuestionario utilizado en la encuesta posee una disposición interna multitemática en la que se presentan por un lado cuestiones vinculadas a la percepción y conductas de los sujetos en el espacio sociopolítico (interés y seguimiento de la política, confianza institucional, conocimiento de la acción pública municipal, pertenencia a colectivos ciudadanos, ideología, etc.) y por otro cuestiones destinadas a registrar su implicación en el presupuesto participativo (experiencia, acciones desplegadas en el proceso, percepción de los logros alcanzados, etc.). El proceso de recogida de datos, por su parte, fue homogéneo en todos los municipios donde se llevó a cabo la encuesta a

partir de cuestionarios anónimos, validados en pretest, y autoaplicados con la asistencia técnica del personal responsable de los procesos.

En términos generales, los presupuestos participativos invitan a la ciudadanía a participar mediante asambleas públicas. En su seno, la mayoría de las veces, todo participante tiene derecho a la palabra. La elaboración de propuestas se realiza antes o en el curso de las mismas asambleas, donde una vez se han presentado aquellas se realiza una priorización. Esta puede hacerse directamente mediante voto o aplicando criterios de justicia social. En otros modelos no hay priorización, ni toma de decisiones, pero sí discusión. Todo el proceso puede tener un marco regulativo explícito y elaborado por la ciudadanía o la administración. El objetivo de nuestro estudio consiste también en valorar hasta qué punto los diferentes procedimientos diseñados por unas experiencias y otras tienen un resultado distinto en la deliberación. No podemos contrastar el procedimiento general desde el punto de vista del total de la población que habita en los municipios, sino únicamente desde el punto de vista de los participantes. Pero justamente, si entendemos que la distribución de oportunidades deliberativas entre los participantes nos desvela un elemento primordial del valor de un procedimiento deliberativo, nuestro estudio puede contribuir a detallar qué procedimientos y bajo qué contextos se logra una mejor distribución de dichas oportunidades. Sabemos por investigaciones anteriores similares que la participación suele presentar un sesgo de acuerdo al perfil socioeconómico de los individuos y que este sesgo disminuye en los actos deliberativos (Bryan, 2004; Ganuza y Francés, 2012). ¿Ocurre lo mismo en todos los países? ¿Tienen influencia los procedimientos establecidos?

Las ocho experiencias que analizamos (Porto Alegre y Guarhlos en Brasil; Ferrol y Novelda en España; distrito 20 de Paris y Grigny en Francia; distrito Kreuzberg en Berlin y Postdam en Alemania) presentan todas ellas sus particularidades, pero podemos agruparlas siguiendo la tipología de presupuestos participativos elaborada por Yves Sintomer (et. al., 2008). Desde un punto de vista europeo la tipología (*ibid.*: 217-240) estableció la existencia de seis modelos participativos distintos a partir de los cuales se re-estructuraba el espacio público en los municipios con los presupuestos participativos: 1) modelos de democracia participativa; 2) modernización administrativa; 3) democracia de proximidad; 4) partenariados público/privados; 5)

desarrollo comunitario; y 6) neocorporativismo. Las experiencias contempladas en este trabajo corresponderían a los tres primeros modelos, que describimos a continuación.

Modelos de democracia participativa. Estos modelos tienen lugar en un contexto habitualmente progresista, donde la modernización administrativa no es una variable rectora. Las iniciativas persiguen democratizar la democracia, integrando el saber de uso de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Son experiencias con procedimientos bien diseñados, habitualmente con una intensidad deliberativa elevada, que establece criterios de justicia social para priorizar las propuestas. La ciudadanía tiene margen de maniobra a la hora de plantear las reglas de la experiencia, lo que dota a la misma de un peso relevante en su desarrollo y no solo como meros invitados. El debate participativo se enfoca sobre inversiones públicas, aunque aquí encontramos diferencias notables de unas experiencias a otras. Los modelos europeos se centran básicamente sobre pequeñas inversiones urbanas, mientras las brasileñas el objeto de decisión suele ser más amplio. Las decisiones participativas en estos modelos son por regla general vinculantes. Participan tanto ciudadanos no organizados, aunque suelen ser ya activos en los municipios, como asociaciones tradicionales. El peso de la deliberación es fuerte en tanto en cuanto las experiencias quieren resolver los conflictos a partir de un intercambio de argumentos.

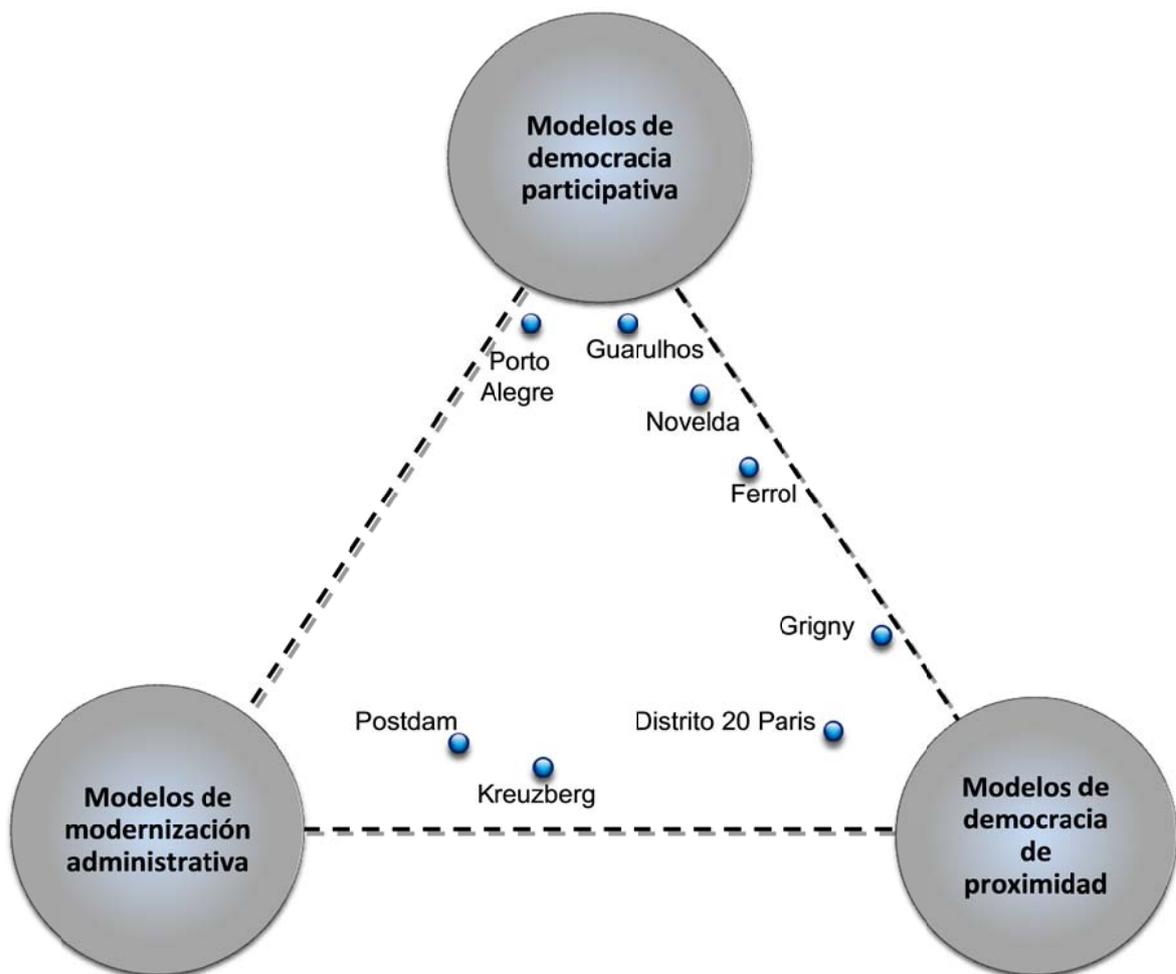
Modelos de modernización administrativa. Estos modelos están muy influenciados por los desarrollos de la New Public Management, en los que la participación se plantea como un elemento de eficiencia administrativa. Incorporar a los ciudadanos en la gestión puede mejorar los resultados administrativos. Su origen puede encontrarse en la búsqueda de una mayor legitimación de las políticas públicas. En este sentido, las experiencias no tienen como objetivo una redistribución de los bienes públicos con criterios de justicia social, sino una paz social. Desde el punto de vista de los procedimientos, el objeto es consultar a la ciudadanía sobre las finanzas públicas, pero casi siempre de manera consultiva. Las decisiones siguen correspondiendo a los representantes elegidos. Las reglas de los procedimientos no suelen ser muy claras y la deliberación es débil. Participan ciudadanos ordinarios, elegidos por sorteo, y asociaciones.

Modelos de democracia de proximidad. Estos modelos persiguen ofrecer un perfil deliberativo a las instituciones representativas, sin trasladar a los espacios participativos los planteamientos de la democracia participativa. Buscan con ello incorporar el saber de uso de la ciudadanía para ampliar el enfoque de gestión de los representantes elegidos a nivel de barrio. En lugar de justicia social, se habla de solidaridad, que no implica la participación de los ciudadanos. Procedimentalmente se caracterizan por ser consultivos, desplegando una escucha selectiva (Sintomer et al, 2008: 77), es decir, los participantes hablan y los cargos políticos escuchan. Las reglas suelen ser informales o poco claras, lo que no da a la deliberación una intensidad clara. Suelen participar ciudadanos no organizados, que son ya activos o no, y asociaciones.

Los ocho casos de estudio que planteamos se pueden distribuir bien entre los tres modelos anteriores. Dentro de Europa el modelo de democracia participativa estaría representado por las experiencias españolas. El referente, no obstante, de este modelo lo constituyen las experiencias brasileñas. Dentro de una línea continua, podríamos decir que las dos experiencias brasileñas que contemplamos en este estudio serían casos paradigmáticos de este modelo, mientras que las experiencias españolas estarían uno o varios escalones abajo. El modelo de la modernización administrativa ha sido impulsado preferentemente en Alemania, mientras que el de democracia de proximidad estaría muy extendido en Francia. En principio nuestros casos de estudio alemanes corresponderían al modelo de modernización administrativa, pero las características de las experiencias analizadas nos sugieren ubicarlo a medio camino entre ese modelo y el de la democracia de proximidad (Herzberg, 2011). Nuestros dos casos franceses no pueden valorarse conjuntamente. Si el modelo desarrollado por el distrito 20 de París lo podemos asociar bien con el de democracia de proximidad (Nez, 2010), para Grigny sería más adecuado ponerlo a medio camino entre este modelo y el de la democracia participativa.

En la siguiente figura tratamos de reflejar nuestras experiencias analizadas y su ubicación entre los tres modelos. En lo que resta del trabajo analizaremos el problema apuntado acerca de la participación en las experiencias y su intensidad deliberativa, a la luz de lo que pasa en cada una de ellas. De este modo, podremos plantear los resultados considerando también las diferencias procedimentales de los presupuestos participativos.

Figura 1. Modelos de presupuestos participativos y estudios de caso.



El grado de inclusión y la distribución de las oportunidades deliberativas.

El grado de inclusión en un presupuesto participativo nos cuenta si la estructura sociodemográfica y sociopolítica de los habitantes de un municipio se reproduce dentro del proceso participativo, o bien si emergen sesgos que distancian la composición ciudadana respecto a la de los participantes. Estos sesgos pueden funcionar como catalizadores o inhibidores para la participación de determinados perfiles y, en caso de registrarse, condicionarán sin duda la orientación del espacio deliberativo dispuesto para el debate.

La tabla 1 pone etiquetas a las diferencias existentes entre los datos generales de la población y los resultados recogidos en el estudio realizado sobre los participantes, en términos de variables sociodemográficas y sociopolíticas básicas. El objetivo en este caso es valorar posibles distancias entre los perfiles de la ciudadanía y los propios de los asistentes a las reuniones públicas que el presupuesto participativo plantea.

Como cabe esperar, las diferencias registradas entre municipios pueden atribuirse a variables adicionales a la planteadas aquí, pero en cualquier caso permiten registrar hechos reseñables para los intereses planteados en este texto. Así, en relación a las variables sociodemográficas, las diferencias vinculadas al sexo no parecen ser concluyentes, pero sí resultan más comunes al conjunto de las experiencias estudiadas la edad y el nivel educativo. Para la mayoría de las experiencias la franja de edad adulta se halla sobrerrepresentada en las reuniones ciudadanas respecto a la de los jóvenes o ancianos. De la misma forma, al hablar del nivel educativo, los perfiles con mayor grado de escolarización superan de manera apreciable en la mayor parte de las experiencias a las personas con menos estudios.

Tabla 1. Influencia de variables sociodemográficas y sociopolíticas en la inclusión dentro del presupuesto participativo (presencia en las reuniones ciudadanas)

	ESPAÑA		BRASIL		FRANCIA		ALEMANIA	
	Ferrol	Novelda	P. Alegre	Guarulhos	Paris (Dto 20)	Grigny	Kreuzberg	Postdam
Sexo	Baja	Alta	Alta	Baja	Alta	Alta	Alta	Alta
Edad	Media	Alta	Media	Alta	Alta	Alta	Media	Alta
Nivel educativo	Alta	Media	Alta	Alta	Alta	Media	Alta	Alta

Autoubicación ideológica	Media	Baja	Media	Media	Alta	Alta	Alta	Alta
Interés en la política	Alta							
Experiencia en el proceso*	Nula	Nula	Media	Baja	Baja	Alta	Nula	Alta
Actividad en asociaciones	Alta							

Las etiquetas expresan distancias en puntos porcentuales entre las respuestas de los participantes a alguna de las categorías de la variable y los datos poblacionales municipales o resultados de encuestas nacionales. Influencia baja: diferencias inferiores a 5 puntos; Influencia media: diferencias entre 5 y 10 puntos; Influencia alta: diferencias superiores a 10 puntos

*Experiencia en el proceso: Se toma como base la equivalencia entre nuevos participantes y participantes con experiencia. Las diferencias nulas expresan preeminencia de población con experiencia en el proceso

Fuente: IESA E1106; Estudio CIS 2860 (2011) (datos para España); Latinbarómetro 2011 (datos para Brasil); ESS Round 5 (2010) (Datos para Francia); ESS Round 6 (2012) Datos para Alemania.

En relación a las variables sociodemográficas, el resultado general contribuye a forjar la idea de que en los presupuestos participativos se implica un perfil de participante adulto y con un elevado nivel formativo, lo que introduce un sesgo respecto a la composición poblacional de los municipios. En referencia a las variables sociopolíticas, la importancia de los miembros de asociaciones y el interés por la política que suelen tener los participantes constituyen otras dos variables que sientan diferencias entre la fotografía general de la ciudadanía y la que hallamos en las asambleas del presupuesto participativo. Independientemente del municipio estudiado, los participantes muestran unas cotas de interés por la política marcadamente superiores a las registradas en la ciudadanía a través de las encuestas. Este sesgo participativo no es nuevo, ya fue caracterizado hace tiempo por Verba (et al, 1995) como una de las características de la participación ciudadana, muy presente también en la participación en los Town Meeting en EE.UU (Bryan, 2004) El rasgo destacado es que a pesar de que los presupuestos participativos se construyen bajo una retórica más igualitaria respecto a la participación, las experiencias no han conseguido ampliar tanto el público.

Al margen de estos rasgos comunes, lo que se percibe a través de este primer análisis es que podemos establecer dos bloques identificables entre las experiencias de los países estudiados. Aún siendo comunes varias fracturas inclusivas, en el caso de las experiencias francesas y alemanas éstas adquieren un carácter generalizado en prácticamente todas las variables estudiadas. Las experiencias brasileñas y españolas en cambio, aunque comparten algunos de los sesgos, extendidos en todas las experiencias estudiadas, apuntan hacia un perfil relativamente más plural y abierto de participantes. En cualquier caso, con mayor o menor intensidad constatamos la presencia de un sesgo

participativo, que favorece la implicación de personas con un estatus socioeconómico específico: personas adultas, con estudios secundarios o universitarios, y con una marcada vocación de implicación en los asuntos públicos.

El segundo elemento de interés en el análisis lo constituye el grado deliberativo de los participantes dentro de las reuniones ciudadanas del presupuesto participativo. La acción deliberativa tiene lugar primordialmente en el seno de asambleas, convertidas por la regulación en un espacio formal que estructura el debate. Estas reuniones, aunque presentan propuestas metodológicas distintas, permiten en todas las experiencias el despliegue de una serie de acciones por parte de los participantes (tabla número 2) que, con mayor o menor impacto, dan cuenta de la intensidad deliberativa de las mismas.

Tabla 2. Perfil deliberativo de los participantes

	ESPAÑA		BRASIL		FRANCIA		ALEMANIA	
	Ferrol	Novelda	P. Alegre	Diadema	Paris (Dto 20)	Grigny	Kreuzberg	Postdam
He comprendido el funcionamiento de la reunión	94.1%	95.8%	86.7%	88.8%	95.2%	96.9%	75.0%	92.0%
He participado en el debate, solicitando la palabra y hablando	35.0%	24.5%	16.8%	32.8%	57.1%	46.7%	41.0%	38.1%
He hecho propuestas específicas	67.8%	52.5%	28.9%	30.8%	23.8%	23.4%	50.1%	55.9%
He contribuido a matizar o completar una propuesta hecha por otros	42.9%	46.4%	44.3%	45.9%	38.1%	39.1%	28.6%	26.0%
He animado a otros a apoyar una propuesta	67.2%	60.8%	58.4%	63.4%	28.6%	43.8%	40.5%	38.0%

N=918

Fuente: IESA (E1106)

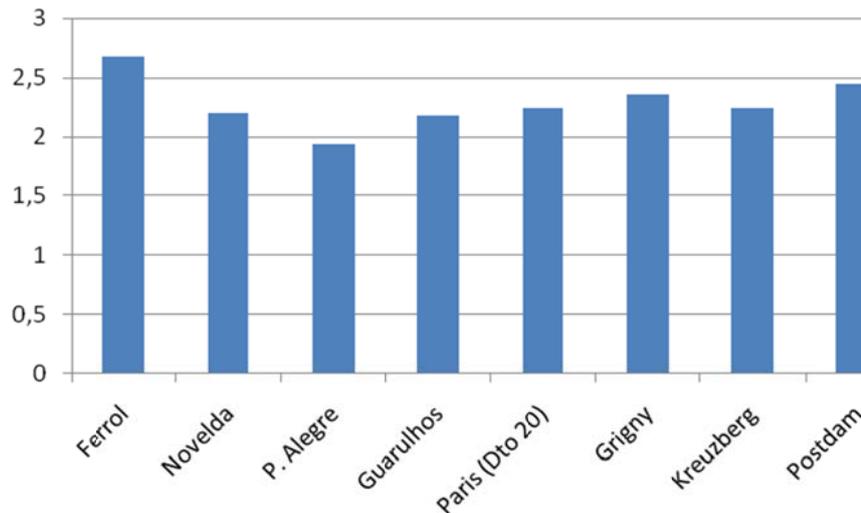
Como podemos observar por los datos, las distintas experiencias muestran una intensidad deliberativa relativamente dispar, aunque comparten un soporte básico: la práctica totalidad de los participantes afirman entender el funcionamiento de las reuniones. A partir de aquí surgen las diferencias. Para contribuir a facilitar el análisis y

lectura de los resultados en torno a la intensidad deliberativa, hemos generado un *Índice sintético de deliberación*. Dicho índice integra el diferencial de las distintas acciones de los participantes en el marco del debate grupal a través de la suma de las respuestas afirmativas de cada persona encuestada a los enunciados que representan las distintas acciones posibles. El índice por lo tanto queda escalado con un valor mínimo de 0 (responde negativamente a todos los ítems) y un máximo de 5 (responde afirmativamente a todos).

Previamente a la aplicación del índice sintético de deliberación sobre las experiencias analizadas, se ha procedido a comprobar la fiabilidad y consistencia interna de los ítems que integran la escala diseñada a tal fin. Dado que los ítems se hallan medidos en términos de variables nominales dicotómicas (ha realizado o no ha realizado la acción planteada), se ha utilizado como criterio de medición el método de dos mitades. Para ello se ha descompuesto la escala en dos partes equivalentes en paralelo con el fin de comprobar la consistencia de los ítems para operar de forma análoga sobre el constructo de la intensidad deliberativa. En la prueba, el resultado del Coeficiente de Spearman-Brown ha alcanzado un valor de 0.552, lo que indica una fiabilidad significativa en la pertinencia de la aplicación de la escala.

Una vez validado este instrumento de medición, los resultados de la media del índice sintético de deliberación en las distintas experiencias quedan representados en el gráfico nº 1.

Gráfico 1. Media del Índice sintético deliberativo de los participantes en los municipios estudiados



N=918
Fuente: IESA (E1106)

Las diferencias entre las experiencias no son sustantivas, aunque cabe resaltar que la media en las experiencias españolas se sitúa en 2.46 puntos, las francesas alcanzan 2.33 puntos, las alemanas 2.31 puntos, y en el caso de las brasileñas la media desciende hasta situarse en 2.05 puntos. Esto nos sugiere que hay ciertas diferencias entre las experiencias de los países, que podríamos a priori explicar a partir de dos argumentos.

En primer lugar, el análisis de la intensidad deliberativa no puede ser ajeno al perfil de los participantes. Como hemos podido apreciar en la tabla nº 1, la autoselección que impone el presupuesto participativo en relación al perfil sociodemográfico y sociopolítico de los participantes es notable. En tanto en cuanto ese sesgo era mayor en las experiencias francesas o las alemanas, puede resultar lógico hallar en ellas cotas de intensidad deliberativa mayores que en otras experiencias, en este caso las brasileñas, a pesar de que los modelos participativos de aquellas sean consultivos.

El segundo argumento que podríamos ofrecer tiene que ver con los procedimientos deliberativos diseñados. En las experiencias españolas, que son las que alcanzan una mayor intensidad deliberativa, los participantes proponen, debaten y priorizan en la misma reunión, lo cual puede justificar una intensidad deliberativa mayor. En Porto Alegre, con la menor intensidad deliberativa, los participantes en las asambleas solo votan; la proposición se hace con antelación y la priorización general de las propuestas con posterioridad. En Alemania y Francia también se debate en las reuniones, aunque a

diferencia de lo que ocurre en los modelos de democracia participativa, en España y Brasil, no se toman directamente decisiones (a excepción de la experiencia de Grigny). Siguiendo la caracterización de los tres modelos descrita arriba (democracia participativa; modernización administrativa y democracia de proximidad), el resultado general resultaría ambivalente. Más allá de las diferencias que podamos hallar en la auto-selección de los participantes, mayor en los casos franceses y alemanes, se abre una lectura adicional y hasta cierto punto contraintuitiva. Los datos muestran que el hecho de que una experiencia esté asociada al proceso público de toma de decisiones no guarda una proporción directa con la intensidad deliberativa, sino que lo que importa es la propia existencia de un espacio destinado al debate. Si se genera un espacio para debatir, la intensidad deliberativa alcanzada es parecida entre experiencias que responden a modelos participativos más conservadores (Postdam o Paris) y experiencias que se asocian a modelos más democráticos (Ferrol, Guarulhos, Grigny).

Hay que considerar que solo estamos analizando la participación en las asambleas abiertas, donde puede participar cualquier persona, y no analizamos el modelo participativo en general, dejando de lado, por ejemplo, la participación que tiene lugar en los órganos que algunas experiencias crean para debatir con más detenimiento las propuestas, como encontramos en el caso de Porto Alegre y las experiencias españolas dentro de su modelo de democracia participativa. Desde este punto de vista, resulta revelador que, más allá de los objetivos y el carácter de los procedimientos diseñados, los participantes tienen una intensidad deliberativa muy similar en todas las experiencias, excepto en aquella (Porto Alegre) en la que los participantes solo votan, pero no proponen, ni argumentan, en las asambleas.

Si partimos de que el nivel deliberativo es similar entre las experiencias que habilitan un espacio de debate, nos podemos preguntar si los sesgos encontrados en la participación se reproducen también en la interacción comunicativa en las reuniones ciudadanas. ¿Deliberan más los adultos con estudios universitarios e interés manifiesto por la política? La cuestión es central porque, como ya hemos comentado, la distribución de oportunidades deliberativas entre los participantes nos desvela uno de los componentes esenciales del valor en un procedimiento deliberativo. Las respuestas a esta pregunta podemos encontrarla en los datos consignados en la tabla 3. Sus resultados nos revelan varias lecturas de interés.

Tabla 3. Influencia de variables sociodemográficas y sociopolíticas en la deliberación dentro del Presupuesto Participativo.

Diferencias en las medias en el índice sintético de deliberación según variables.
Distribución por municipios

	ESPAÑA		BRASIL		FRANCIA		ALEMANIA	
	Ferrol	Novelda	P. Alegre	Goarulhos	Paris (Dto 20)	Grigny	Kreuzberg	Postdam
SEXO								
Hombre	2,92	2,28	1,86	2,48	2,23	2,79	2,06	2,53
Mujer	2,49	2,24	1,98	1,91	2,25	1,70	2,37	2,21
F de ANOVA	4.863	0.037	0.236	4.871	0.001	8.631	0.898	0.571
EDAD								
Hasta 24 años	3,44	2,05	1,77	1,88		2,50	2,00	2,00
25-44	2,56	2,52	2,04	2,22	2,67	2,25	2,24	2,59
45-65	2,67	2,18	1,83	2,25	2,27	2,78	2,23	2,21
Más de 65	2,71	1,73	2,30	2,25	1,60	1,71	2,40	2,55
F de ANOVA	1.119	1.632	0.747	0.118	0.989	1.593	0.081	0.305
NIVEL EDUCATIVO								
Estudios primarios sin terminar	2,22	1,93	1,77	2,50 2,08		1,00	2,00	1,50
Estudios primarios	2,40	2,15	2,60	1,86		3,10	2,00	2,60
Estudios secundarios	3,01	2,21	1,93	2,63	2,17	2,39	2,28	2,17
Estudios universitarios	2,58	2,67	1,91		2,36	2,14		2,50
F de ANOVA	2.526	1.935	0.137	1.955	0.528	1.105	0.326	0.485
AUTOUBICACIÓN IDEOLÓGICA								
Izquierda	2,73	2,48	2,12	2,67 2,10	2,00	2,62	2,23	2,36
Centro	2,70	1,94	1,86	2,41	2,40	2,33	1,89	2,40
Derecha	2,48	2,15	2,02		2,75	1,63	1,00	2,00
F de ANOVA	0.319	2.543	0.493	1.369	0.511	1.348	0.615	0.154
INTERÉS POLÍTICA LOCAL								
Mucho/Bastante	2,84	2,51	1,48	2,28 1,65	2,30	2,46	2,41	2,42
Poco/Nada	2,39	1,94	2,08		1,00	1,71	1,60	3,00
F de ANOVA	3.694	6.359	6.006	2.491	1.013	1.435	4.343	0.375
INTERÉS POLÍTICA NACIONAL								
Mucho/Bastante	2,83	2,50	1,56	2,38	2,41	2,59	2,24	2,43
Poco/Nada	2,49	2,02	2,14	1,56	1,50	1,50	2,25	2,50
F de ANOVA	1.950	4.133	6.685	3.899	0.884	4.238	0.001	0.014
EXPERIENCIA EN EL PROCESO								
No	2,50	2,14	1,47	1,60 2,80	2,10	1,36	1,98	1,79
Sí	3,05	2,74	2,26		2,50	2,57	2,77	2,84
F de ANOVA	7.243	6.747	14.234	24.453	0.490	6.023	6.587	8.724
ACTIVIDAD EN ASOCIACIONES								
No	2,23	1,86	1,32	1,46 2,67	1,00	2,38	1,93	2,27
Sí	2,79	2,26	2,10		2,37	2,36	2,35	2,49
F de ANOVA	5.657	2.821	8.873	24.622	2.265	0.001	1.395	0.226

En negrita diferencias significativas para $p < 0.05$

N=918

Fuente: IESA (E1106)

En relación a las variables sociodemográficas estudiadas, el sesgo que apreciábamos como un factor discriminante a efectos de inclusión, se difumina dentro del espacio deliberativo. El sexo deja de sesgar la deliberación en la mayoría de las experiencias, aunque influye más en las experiencias brasileñas y españolas, mientras que la edad y el nivel educativo desaparecen como sesgos a la hora de deliberar. Prácticamente no existe significación estadística respecto a la dinámica deliberativa entre las categorías de estas variables, donde la edad o la formación de los participantes ejercen una influencia despreciable. Aún siendo minoría la proporción de personas jóvenes o con niveles bajos de educación, la intensidad deliberativa es similar en todos los participantes una vez iniciado el debate.

Si consideramos las variables sociopolíticas en la deliberación, los resultados sí refuerzan en cambio la asimetría que se registraba en la participación, aunque hay diferencias apreciables según el país. El interés por la política y la actividad asociativa refuerzan esa asimetría para las experiencias españolas y brasileñas, en las que la pertenencia a asociaciones, por ejemplo, influye en la intensidad deliberativa en casi todos los casos. Ello viene a indicar que en Brasil y España en general las asociaciones juegan un papel más importante en estos procesos participativos. Por el contrario, las experiencias francesas y alemanas presentan un diagnóstico de sesgos más dispar, siendo las variables relativas al interés por la política y la experiencia en el proceso las que mayor influencia poseen en la intensidad deliberativa de sus participantes. Estas diferencias nos pueden llevar a intuir la existencia de dos bloques distintos. De un lado encontraríamos las experiencias brasileñas y españolas, y de otro las francesas y alemanas. En la siguiente tabla podemos ver los resultados de esta agrupación aunando los datos de las experiencias de cada uno.

Tabla 5. Influencia de variables sociodemográficas y sociopolíticas en la deliberación. Diferencias en las medias en el índice sintético de deliberación según variables.

Distribución por modelos

	ESPAÑA/BRASIL	FRANCIA/ALEMANIA
SEXO		
Hombre	2.43	2.46

Mujer	2.16	2.17
F de ANOVA	4.635	2.266
EDAD		
Hasta 24 años	2.34	2.11
25-44	2.41	2.34
45-65	2.41	2.41
Más de 65	2.47	2.06
F de ANOVA	0.060	0.615
NIVEL EDUCATIVO		
Sin estudios	2.00	2.00
Estudios primarios sin terminar	2.08	1.80
Estudios primarios	2.25	2.63
Estudios secundarios	2.32	2.30
Estudios universitarios	2.40	2.38
F de ANOVA	1.015	0.582
AUTOUBICACIÓN IDEOLÓGICA		
Izquierda	2.54	2.34
Centro	2.10	2.25
Derecha	2.22	1.94
F de ANOVA	6.010	0.639
INTERÉS POLÍTICA LOCAL		
Mucho/Bastante	2.44	2.41
Poco/Nada	2.07	1.72
F de ANOVA	9.831	5.528
INTERÉS POLÍTICA NACIONAL		
Mucho/Bastante	2.44	2.39
Poco/Nada	2.12	1.96
F de ANOVA	6.791	2.149
EXPERIENCIA EN EL PROCESO		
No	2.02	1.89
Sí	2.64	2.68
F de ANOVA	32.068	18.921
ACTIVIDAD EN ASOCIACIONES		
No	1.71	2.07
Sí	2.48	2.39
F de ANOVA	41.407	1.873

En negrita diferencias significativas para $p < 0.05$

N=918

Fuente: IESA (E1106)

En ambos modelos las variables sociodemográficas juegan un papel marginal en las diferencias deliberativas internas dentro de las reuniones ciudadanas. Solo el caso del sexo en el modelo correspondiente a España y Brasil presenta una influencia apreciable en la intensidad deliberativa, es decir, que son los hombres quienes tienen un perfil más activo en la deliberación. Las variables sociopolíticas, en cambio, tienen un impacto significativo sobre los participantes de las experiencias de estos dos países, pero no la tiene en el caso de las experiencias francesas o alemanas. Podríamos sugerir que cuanto más al Sur cobra más importancia en los presupuestos participativos el perfil de un participante de izquierdas, varón, con un elevado interés por la política, que es activo en el mundo asociativo y tiene experiencia anterior en el presupuesto participativo. Lo más

importante para explicar la intensidad deliberativa en las experiencias alemanas y francesas sería, en cambio, si se ha participado previamente y su interés por la política, pero aparecen como procesos menos politizados y más abiertos hacia personas no organizadas.

Conclusiones.

Los resultados nos permiten sugerir una diferencia entre los dos bloques de países que hemos agrupado. Las experiencias francesas y alemanas son más restrictivas a efectos de inclusión. En los casos de Postdam o Paris, por ejemplo, el sesgo sociodemográfico y sociopolítico tiene un enorme peso en el momento de la participación. El resultado es una segmentación al alza del perfil deliberativo de las personas que toman parte en el proceso, lo cual contribuye posiblemente a diluir el posterior sesgo deliberativo al igualar las capacidades de los participantes. Este sesgo podría explicar que estas experiencias resulten más simétricas en términos de distribución de las oportunidades deliberativas, a pesar incluso de que tienen modelos participativos más conservadores. Otro argumento explicativo del menor sesgo deliberativo vendría precisamente porque sus participantes no tienen que decidir nada. Según Habermas el espacio público informal es universalmente incluyente, pero eso solo ocurre cuando el diálogo tiene lugar al margen de la toma de decisiones, lo que posibilitaría un diálogo más abierto. Esta es una buena cuestión para los modelos participativos consultivos.

El caso del modelo español y brasileño, por el contrario, resulta más abierto comparativamente en términos de inclusión, pero sin embargo, el sesgo en el momento del debate es mucho más pronunciado, cuestión que no es ajena al hecho de que en Brasil y España realmente los ciudadanos están decidiendo bienes públicos directamente, lo que dentro de sus procesos sitúa en una posición especialmente privilegiada de la escena participativa a aquellos perfiles con mayor experiencia y hábito en el debate público frente a otros menos acostumbrados a ello. Aquí el peso que tienen los miembros de asociaciones es determinante. Son ellos los que tradicionalmente en España y Brasil discuten con los representantes políticos las pequeñas inversiones urbanas, lo que ahora se trasladaría a un espacio formal y estructurado.

La imagen resultante del análisis es ambivalente respecto al impacto y huella deliberativa de los presupuestos participativos. Es la imagen de un proceso participativo efectivamente orientado a la deliberación y que a través de su articulación normativa trasciende el modelo comunicativo habermasiano, estructurando el debate ciudadano en un espacio formal. Pero que, sin embargo, presenta un contenido deliberativo condicionado por el perfil real de sus participantes y atrapado por las asimetrías participativas presentes fuera de él. En el reclutamiento captura mayoritariamente un perfil de población ya activado, motivado y acostumbrado a la interacción deliberativa en otros marcos de concierto entre representantes y ciudadanos. Visto así, el presupuesto participativo configura un canal alternativo de participación pero nutrido esencialmente por perfiles ya activos fuera de él, que eso sí, se integran en un nuevo modelo normativo para estructurar la conformación de la opinión ciudadana con vistas a influir en las decisiones públicas. Aunque en este nuevo modelo las asociaciones difuminan su papel de mediación en esta estructuración de la opinión pública, quedan insertadas en el presupuesto participativo en una posición privilegiada por el capital social de sus miembros. Aun así, el presupuesto participativo se muestra capaz de resolver parcialmente, o cuando menos mitigar asimetrías de intensidad deliberativa de otro orden, como en el caso de la edad o el nivel educativo. Aunque estas variables no son ciegas al sesgo inclusivo, las experiencias sí muestran que una vez involucrados los participantes, las desigualdades en estas variables pierden gran parte de su capacidad de segmentación.

Podemos igualmente observar ciertas diferencias en la intensidad deliberativa entre las experiencias de los cuatro países. En términos generales, el hecho de que una persona haya participado en años anteriores ayuda mucho a adoptar un perfil activo en las asambleas. Un hecho poco discutible. No obstante, podemos pensar que el diseño concreto del procedimiento deliberativo importa mucho más que el modelo estructural en el que se inserta la deliberación. La intensidad deliberativa es muy similar entre unas experiencias y otras, al margen de que sean consultivas o vinculantes. La experiencia de Porto Alegre contrasta fuertemente con la de Postdam. Si aquella es el referente participativo en el imaginario de la ciencia política, vemos como en la ciudad alemana los participantes deliberan mucho más, incluso en un modelo que no está conectado

directamente con la gestión pública. El hecho de que no haya una asamblea deliberativa en la ciudad brasileña explica mucho de las diferencias.

Los resultados nos devuelven información relevante sobre los desafíos que presentan estas experiencias. La estructuración del debate público afronta desafíos considerables en el reclutamiento de participantes. La influencia del sesgo socioeconómico y socioeducativo es relevante, como siempre se ha destacado en la literatura sobre participación. Ahora bien, el giro deliberativo está en lo cierto al pensar que dichos sesgos pueden desaparecer en una interacción comunicativa. Nuestros datos confirman esa hipótesis, pues a la hora de hablar en público ni la educación ni la edad influyen notablemente en esa tarea. Lo que efectivamente importa es el diseño de un espacio deliberativo, los participantes hacen el resto.

Bibliografía

Avritzer, L (2006). 'New public spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Democracy'. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3): 623-639.

Baiocchi, G (2005), *Militants and Citizens*, California: Stanford University Press

Baiocchi, G et Ganuza, E (2014), "Participatory Budgeting: as if emancipation mattered" in *Politics & Society* 42: 1 (19-50)

Barabas, J (2004), 'How Deliberation affects policy Opinions'. *American Political Science Review* 98 (4), 687-701

Bryan, F (2004) *Real Democracy: the New England Town Meeting and How it Works*, Chicago: Chicaho University Press.

Eliasoph, N (1998), *Avoiding Politics: How Americans Produce Apathy in Everyday Life*, Cambridge: CUP

Fiorina, M.P. (1999), 'Extreme Voices: a dark side of civil engagement' in Skocpol, T. and Fiorina, M.P. (eds.), *Civic engagement in America Democracy* (395-426). Whashington, DC: Brookings Institutions Press.

Ganuza, E and Francisco Frances. 'The deliberative turn in participation: the problems of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting'. *European Political Science Review*, 4, n° 2 (2012): 283-302

Goldfrank, B (2012) "The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting" in *Journal of Public Deliberation* 8, issue 2,

Habermas, J (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press.

Herzberg, C (2011) Democratic innovation or symbolic participation? Participatory Budgeting in Germany, Paper presented for 6th ECPR General Conference Panel 25 – Democratic Innovations in Europe – A comparative perspective 25th – 27th Aug. 2011. Reykjavik, Iceland

Hibbing, John R., et Elizabeth Theiss-Morse. 2002. *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge University Press.

Mutz, D (2006), *Hearing the other side*, New York: CUP.

Nez, H. (2010) *Les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif : regards croisés sur les expériences de Paris et Cordoue*. Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris 8/Universidad Autónoma de Barcelona.

Sanders, L (1997). 'Against Deliberation', *Political Theory*, 25 : 347-76

Sintomer, Y ; Carsten Herzberg and Anja Röcke, *Démocratie participative et modernisation des services publics*. La Découverte, Paris (2008)

Sintomer, Y; Herzberg, C y Allegretti, G (2010), Learning from the South: participatory budgeting worldwide, Bonn: InWEnt gGmbH.

Swyngedouw, Erik (2005), Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state, *Urban Studies*, 42:11 (pp1991-2006)

Verba, S, Schlozman, K.L, Brady, H.E (1995) *Voice and equality. Civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wampler, B (2007) 'Can Participatory Institutions Promote Pluralism? Mobilizing Low-Income Citizens in Brazil'. *Studies in Comparative International Development*. 41(4): 57-79.

