

El proyecto cherry-picking se ha dedicado a estudiar algunas de las consecuencias que tienen los procesos participativos locales en España. Hemos analizado un conjunto de experiencias desarrolladas durante la legislatura 2007-2011 examinando dos aspectos principales: si se ejecutan las propuestas que se hacen en estos procesos y cómo se transforma la sociedad civil y su relación con la administración local. El proyecto, coordinado desde el IESA (CSIC), cuenta con la participación de diez investigadores españoles y extranjeros. El blog del proyecto (en inglés), contiene más información sobre el tema <https://cherrypickingproject.wordpress.com/>

¿Por qué unas sí y otras no?

En el primer boletín de este proyecto explicábamos que no todas las propuestas que se aprueban en los procesos participativos terminan ejecutándose. En este vamos a tratar de explicar por qué esto ocurre. Más concretamente, vamos a poner las propuestas ciudadanas en relación con una serie de factores que caracterizan a los procesos participativos, a los municipios en que éstos se celebraron y a las propuestas en sí mismas. La cuestión central es entender por qué algunas propuestas se materializan en políticas públicas mientras otras se olvidan en un cajón.

Qué sabíamos antes de empezar

Muchos estudios previos mostraban que, más allá de algunos procesos ejemplares, el resultado más frecuente de un proceso participativo era una ejecución limitada de las propuestas ciudadanas. ¿Qué factores concretos podían explicar que unas propuestas tuvieran más posibilidades de ser aplicadas que otras? Por ejemplo, tal vez los municipios más grandes tenían más dificultades para seguir y asegurar la implementación de estas propuestas, dada la complejidad de su gestión. Lo mismo podría esperarse de los municipios con menos recursos materiales, que pueden ver sus compromisos con la ciudadanía tambalearse debido a un presupuesto limitado. Es posible también que municipios sin demasiada experiencia en materia de participación ciudadana carecieran de ejemplos prácticos a seguir para pasar del proceso participativo a la práctica. En definitiva, esos municipios podrían tender más a dejar de lado algunas propuestas o a elegir las que más convengan a la autoridad (lo que en este proyecto denominamos "escoger cerezas", o cherry-picking).

Asimismo, procesos participativos de escasa calidad (caracterizados, por ejemplo, por una falta de información a los participantes), sin la presencia de otras administraciones ante las que la autoridad local deba rendir cuentas, o excesivamente prolíficos en propuestas ciudadanas podrían tener mayores dificultades en convertir todas esas propuestas en políticas públicas.

Finalmente, las características de las propuestas ciudadanas también deben ser tenidas en cuenta. No es lo mismo una propuesta modesta, que pida una pequeña modificación en cómo se ofrece un servicio o en una infraestructura, que una propuesta ambiciosa, que suponga romper totalmente con una línea de actuación o construir algo que no existía. En el mismo sentido, una propuesta que se prevea "cara" probablemente tenga más posibilidades de ser abandonada que otra más asequible o que una que cuenta con la posibilidad de ser financiada por otro organismo que no sea el Ayuntamiento.

¿Cómo?

Para responder a esta pregunta hemos considerado 571 propuestas ciudadanas surgidas de 40 procesos, realizados en 25 Ayuntamientos diferentes. Por tanto, nuestros análisis tratan con factores explicativos que se refieren a los tres niveles: propuestas, procesos participativos y municipios.

Hemos considerado que el "destino" de una propuesta ciudadana puede ser uno de los tres siguientes: rechazo, implementación parcial o con modificación por parte del Ayuntamiento y, finalmente, implementación total. Las 571 propuestas se distribuyen casi exactamente en tres tercios en estas tres categorías (boletín 1).

Resultados

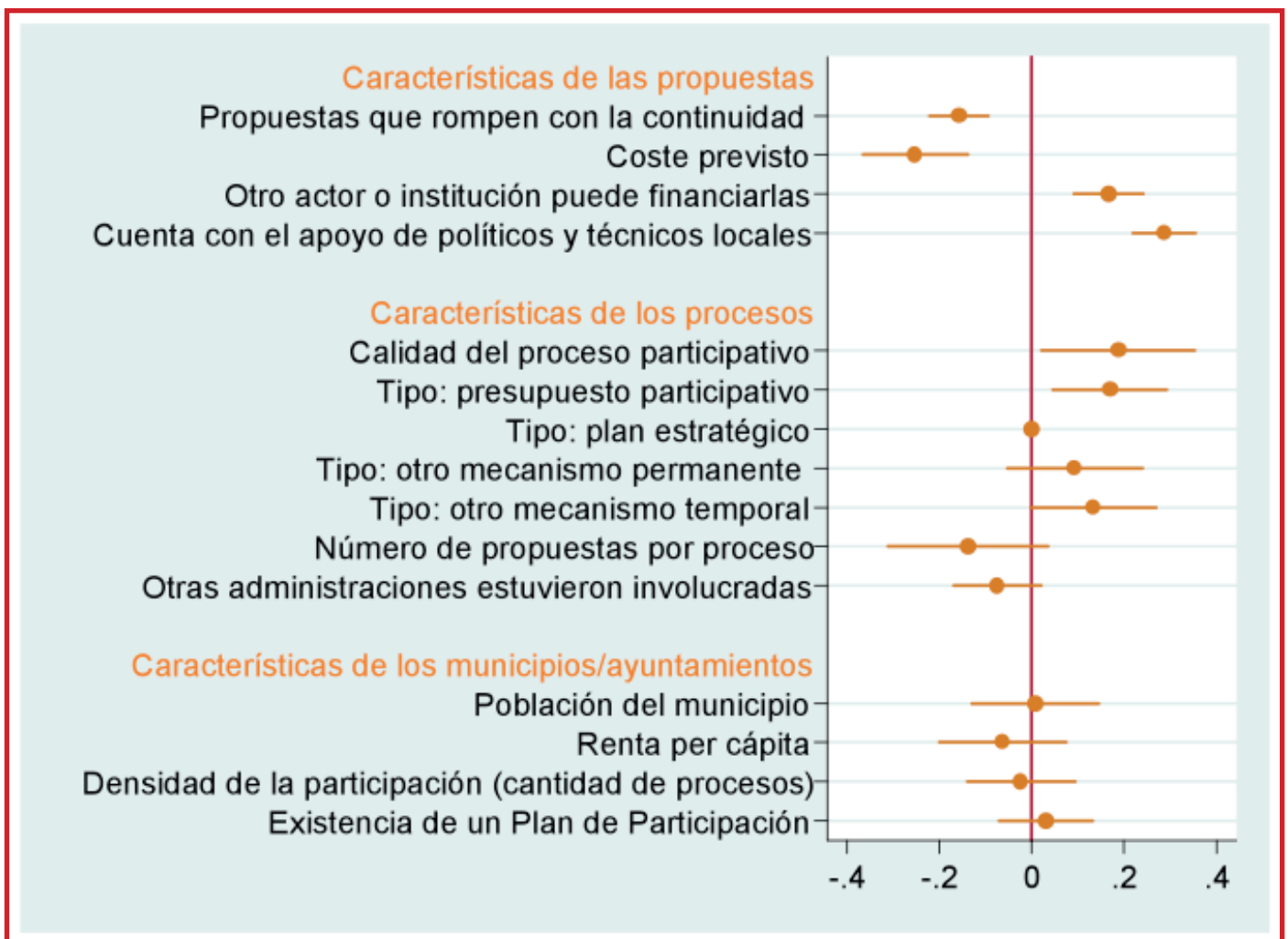
Cuando tenemos en cuenta todos los posibles determinantes del futuro de las propuestas ciudadanas, las características del municipio no juegan ningún papel explicativo importante. El nivel de ejecución es similar en municipios ricos y pobres, de derechas o de izquierdas, grandes o pequeños, andaluces o catalanes, con más o menos tradición participativa. Lo que explica el destino de las propuestas ciudadanas es una combinación de rasgos de las propuestas y de las características del proceso.

El gráfico que se reproduce a continuación resume nuestros principales resultados en cuanto a los factores que inciden incidir sobre el hecho de que algunas propuestas ciudadanas efectivamente se materialicen en políticas públicas y otras sólo lo hagan parcialmente o nunca vean la luz. Cada uno de los puntos de color naranja representa el efecto de un factor sobre la ejecución (total o parcial) o bien el abandono de las propuestas. Las rayas horizontales que acompañan a esos puntos pueden interpretarse como el margen de error con que calculamos dichos efectos. La línea roja marca el cero, es decir, la ausencia de efectos significativos. Cuando los puntos acompañados de rayas horizontales pisan esa línea roja quiere decir que un efecto es indistinguible de cero. Finalmente, efectos a la derecha del cero son positivos –es decir, inciden positivamente sobre la

“implementabilidad” de las propuestas-, mientras que los efectos situados a la izquierda son negativos, es decir, perjudican la implementabilidad.

Las propuestas costosas y que desafían el statu quo del municipio suelen acabar en la cuneta o son modificadas. Las que cuentan con financiación externa o apoyo (técnico y político) en el municipio suelen ser implementadas.

Por lo que respecta a los rasgos de los procesos de los que emergieron las propuestas, aquellos que destacan por su calidad (por ejemplo, más cantidad y calidad de información dada a los participantes o presencia de un facilitador) también son los que tienden más a producir propuestas implementadas. Por tipos de proceso, los planes estratégicos son los que producen propuestas con peor destino. Aunque no sabemos seguro por qué esto es así, es posible que por la amplitud y vaguedad de dichos procesos, o por lo dilatados en el tiempo que son. Lo que es seguro es que no se debe a la cantidad de propuestas que surge de ellos, una variable que hemos tenido en cuenta en nuestras estimaciones y que no contribuye a nuestra comprensión del destino de las propuestas ciudadanas. Los presupuestos participativos se sitúan en el otro extremo, con mayor nivel de ejecución de sus propuestas.



¿Qué hemos aprendido?

Nuestros análisis confirman que se da cierto proceso de “selección de cerezas” entre el momento en que los ciudadanos proponen cursos de acción en un proceso participativo y el momento en que técnicos y políticos municipales implementan –o no– estas propuestas. Las cerezas más tentadoras, es decir, las que son escogidas con mayor probabilidad, son las menos costosas, económica y políticamente, es decir, las más baratas y las que no contradicen las expectativas y deseos de los decisores públicos y los técnicos municipales.

Si queremos propuestas que sean implementadas con mayor probabilidad, hemos de tener en cuenta una serie de cosas:

- Que su coste sea limitado, definido y realista; como se hace a menudo en los presupuestos participativos.
- Una ruptura radical con lo que se venía haciendo tiene menos posibilidades de ser aplicada. Quizás es más honesto fijar los límites de lo que estamos dispuestos a cambiar y lo que no a priori, que frustrar a posteriori a los participantes que han hecho propuestas más rupturistas dejando sus propuestas sin ejecutar.
- Si una propuesta cuenta con el rechazo de decisores y técnicos tenderá a ser olvidada en un cajón por mucho apoyo que haya tenido por parte de la ciudadanía en el proceso participativo. De nuevo, si hay límites o vetos, ¿podrían explicitarse durante el proceso?
- Implicar a terceros actores suele ser saludable. Otras administraciones supramunicipales capaces de proveer financiación no sólo aportan recursos materiales, sino también otro par de ojos que vigilen el desarrollo de las políticas locales participadas. Más actores ante quienes la administración y los responsables del proceso deberán rendir cuentas si las propuestas ciudadanas han sido abandonadas en la cuneta.
- La calidad del proceso participativo importa. Más concretamente, que los ciudadanos cuenten con toda la información relevante para decidir o que en el proceso se hayan asegurado dinámicas de expresión e intercambio de opiniones influye en positivo. La información y deliberación ayudan a que los ciudadanos propongan ideas más realistas y acordes con los recursos, agenda y cultura del consistorio, en lugar de una “carta a los reyes magos” imposible de llevar a cabo.
- Los planes estratégicos pueden tener otras virtudes. Pero son complejos, dilatados en el tiempo y transversales; características que dificultan el aterrizaje de sus propuestas en el corto plazo. Puede no ser no una razón para no hacerlos, pero sí para fijar las expectativas que puedan generar.
- El hecho de iniciar el proceso participativo con un presupuesto como punto de partida o bien hacer de ese presupuesto uno de los aspectos a decidir por los ciudadanos- también parece facilitar que las propuestas se materialicen.

Todo parece indicar que donde las autoridades locales invierten más recursos las propuestas suelen acabar como políticas reales. Si surgen de procesos participativos diseñados con esmero, que destacan por su calidad, las propuestas tenderán a aterrizar en la agenda política. Por otra parte, las autoridades también parecen dejarse llevar por una cierta inercia. Las propuestas más baratas, sobre las que existe más consenso en el Ayuntamiento y más fáciles (en el sentido de no alterar seriamente la agenda o fisonomía del municipio) tienden más a aplicarse.

Carolina Galais (Investigadora de la UOC)

Joan Font (IESA, CSIC)

<https://cherrypickingproject.wordpress.com/>

El proyecto cuenta con la financiación del Ministerio de Economía y Competitividad (CSO2012-08968) y el apoyo de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía