

# **El reto de evaluar los Presupuestos Participativos: revisión de modelos y planteamiento de una propuesta sintética**

**Elisa Esteban-Carbonell,  
Sandra Romero-Martín,  
Eva María Tomás-del Río y  
Juan David Gómez-Quintero**

### **Elisa Esteban-Carbonell**

Doctora en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales, licenciada en Filología Francesa, licenciada en Trabajo Social, máster en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales, máster en Profesorado (Universidad de Zaragoza, España) y Experto Universitario en Parentalidad Positiva y Convivencia Familiar (Universidad de La Laguna). Becaria de colaboración del Ministerio de Educación (2013) y becaria de investigación predoctoral del Gobierno de Aragón (2015-2019). Colaboradora en la docencia en el Grado de Trabajo Social en la Universidad de Zaragoza (2015-2019). Ha colaborado con la Cátedra de Participación e Innovación Democrática (Universidad de Zaragoza), el Gobierno de Aragón y entidades privadas. Sus líneas de investigación son: intervención en trabajo social, programas psicoeducativos, servicios sociales, infancia y familia.

### **Sandra Romero-Martín**

Doctoranda en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales, licenciada en Trabajo Social, máster en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales y máster en Mindfulness (Universidad de Zaragoza, España). Contratada predoctoral del Gobierno de Aragón (2016-2020). Colaboradora en docencia en el grado de Trabajo Social y en el grado de Magisterio de Educación Primaria en la Universidad de Zaragoza (2018-2021). Ha participado en varios proyectos europeos Erasmus +, y colaborado con la Cátedra de Participación e Innovación Democrática (Universidad de Zaragoza), el Gobierno de Aragón y entidades privadas. Sus líneas de investigación son: *burnout* en trabajo social, intervención social, determinantes sociales de la salud y participación ciudadana. Investigadora del grupo de investigación EDUCAVIVA de la Universidad de Zaragoza.

### **Eva María Tomás-del Río**

Licenciada en Sociología por la Universidad Pública de Navarra. Profesora asociada del Área de Sociología y coordinadora académica del Certificado de Extensión Universitaria en Técnicas de Participación de la Universidad de Zaragoza (España). Diseño e implementación de proyectos de investigación sociológica, de planificación estratégica y de evaluación de las políticas públicas en materias como inmigración, mujer, servicios sociales y desarrollo local. Se ha especializado en el diseño y dinamización de procesos de participación ciudadana para la elaboración de políticas públicas, facilitando 25 proyectos para el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza. Colaboradora de la Cátedra de Participación e Innovación Democrática (Universidad de Zaragoza - Ayuntamiento de Zaragoza) y miembro de la Comunidad de Innovación Abierta del LAAAB (Laboratorio de [Aragón] Gobierno Abierto). Investigadora en el proyecto *Women in power*, financiado por la Comisión Europea.

### **Juan David Gómez-Quintero**

Licenciado en Sociología por la Universidad de San Buenaventura de Medellín (Colombia) y doctor en Sociología por la Universidad de Zaragoza (España). Profesor del Área de Trabajo Social y Servicios Sociales y secretario del Departamento de Psicología y Sociología de la Universidad de Zaragoza. Cuenta con dos sexenios nacionales de investigación (2007-2012 y 2013-2018) de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI) de España. Ha participado y coordinado estudios para la Cátedra de Cooperación al desarrollo, el Consejo Económico y Social de Aragón (CESA), el Ayuntamiento de Zaragoza, la Diputación Provincial de Zaragoza y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Autor de varias

publicaciones sobre migraciones internacionales, América Latina, políticas públicas, tercer sector y cooperación al desarrollo. Además, es investigador del Grupo de Estudios Sociales y Económicos del Tercer Sector (GESES) de la Universidad de Zaragoza.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:  
Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo  
Calle Violante de Hungría, 23. 50009 Zaragoza, España  
E-mails: [estecar@unizar.es](mailto:estecar@unizar.es)

[sandraromero@unizar.es](mailto:sandraromero@unizar.es)

[evatomas@unizar.es](mailto:evatomas@unizar.es)

[jdgomez@unizar.es](mailto:jdgomez@unizar.es)

## **El reto de evaluar los Presupuestos Participativos: revisión de modelos y planteamiento de una propuesta sintética\***

*Los presupuestos participativos (PP) se han convertido en el mecanismo más difundido en el marco de la construcción de democracias participativas a escala planetaria. En paralelo, y aunque a un ritmo menor, han proliferado las iniciativas que persiguen calibrar la calidad democrática de dichos procesos de gestión pública presupuestaria. La diversidad de experiencias, la heterogeneidad de contextos sociopolíticos en los que se implementan y su propia evolución ha generado que la práctica evaluativa de los presupuestos participativos cuente con un amplio, pero confuso repertorio analítico. En consecuencia, evaluar adecuadamente este mecanismo de profundización democrática constituye, además de un imperativo para administraciones y analistas, todo un reto. El objeto último de este trabajo es formular una propuesta de modelo sintético de evaluación que recoja y ordene este repertorio de trabajos. El método supuso la revisión de los modelos evaluativos existentes en la literatura científica mediante la identificación de los ejes analíticos incluidos en cada una de las propuestas. A partir de dicho análisis, se formula una propuesta que integra los resultados de la revisión y que incluye otras categorías emergentes de análisis. El modelo propuesto recoge 105 indicadores agrupados en 35 ámbitos, 15 criterios y 4 dimensiones. Los resultados aportan novedades significativas en dos direcciones. Por un lado, en cuanto a la estructura interna del modelo propuesto, se incorpora una secuencia metodológica completa que permite superar la fragmentación en cuanto a los niveles de categorización de los insumos previos analizados. Por otro, en cuanto al contenido del mismo, se incluye en el modelo un ámbito relativo al despliegue y desarrollo del proceso participativo, lo que permite incorporar variables contingentes que contribuyen a registrar el dinamismo de estas experiencias. En consecuencia, los indicadores que se incluyen en el modelo, además de relevantes, medibles y de sencilla aplicación, son sensibles a captar aquellos aspectos que pueden contribuir a planear cómo enfrentar las limitaciones detectadas y fortalecer las potencialidades de los distintos procesos que se ponen en marcha. Este modelo persigue contribuir a avanzar en el diseño de procedimientos sistemáticos de evaluación y podría ser utilizado para evaluar futuras experiencias.*

**Palabras clave:** Presupuesto; Presupuesto Participativo; Participación Ciudadana; Modelos de Evaluación; Indicadores Administrativos; Propuesta

Recibido: 28-12-2020 y 02-07-2021 (segunda versión). Aceptado: 03-07-2021.

(\*) Parte de este trabajo se ha realizado gracias a la financiación del Ayuntamiento de Zaragoza, a través de la Cátedra de Participación e Innovación Democrática de la Universidad de Zaragoza, en España.

## **The Challenge of Evaluating Participatory Budgets: Review of Models and Approach to a Synthetic Proposal**

*Participatory budgets (PB) have become the most widespread mechanism in the framework of the construction of participatory democracies on a planetary scale. At the same time, although at a slower pace, there has been a proliferation of initiatives that seek to gauge the democratic quality of these public budgetary management processes. The diversity of experiences, the heterogeneity of socio-political contexts in which they are implemented, and their own evolution have generated a wide but confusing analytical repertoire for the evaluative practice of participatory budgets. Consequently, to adequately evaluate this mechanism of democratic deepening constitutes a challenge, in addition to an imperative for administrations and analysts. The ultimate aim of this paper is to formulate a proposal for a synthetic evaluation model that gathers and organizes this repertoire of works. The method involved a review of the existing evaluative models in the scientific literature by identifying the analytical axes included in each of the proposals. Based on this analysis, a proposal is formulated that integrates the results of the review and includes other emerging categories of analysis. The proposed model includes 105 indicators grouped into 35 areas, 15 criteria and 4 dimensions. The results provide significant innovations in two directions. On the one hand, in terms of the internal structure of the proposed model, a complete methodological sequence is incorporated that overcomes the fragmentation in terms of the levels of categorization of the previous inputs analyzed. On the other hand, in terms of its content, the model includes an area related to the deployment and development of the participatory process, which allows the incorporation of contingent variables that contribute to registering the dynamism of these experiences. Consequently, the indicators included in the model, in addition to being relevant, measurable and easy to apply, are sensitive to capture those aspects that can contribute to plan how to face the limitations detected and strengthen the potential of the different processes that are implemented. This model aims to contribute to the design of systematic evaluation procedures and could be used to evaluate future experiences.*

**Key words:** Budget; Participatory Budgeting; Citizen Participation; Evaluation Models; Administrative Indicators; Proposal

### **Introducción**

Desde la década de 1990 muchas sociedades democráticas han incrementado exponencialmente el número de experiencias e innovaciones en los mecanismos de participación ciudadana liderados o promovidos por las instituciones públicas (Blanco y Gomá, 2002; Costa, 2010; Brugué, 2018; Dahl, 2002). La adopción de estos procedimientos colectivos de toma de decisiones políticas, que

incluyen la participación activa de la ciudadanía, se han convertido en el exponente tangible de la democracia participativa habilitando un modelo normativo que busca complementar la democracia representativa.

Estas experiencias de participación ciudadana, entendidas como el acto de tomar parte en el proceso de formulación, aprobación y/o implementación de una política pública (Parry ...[et al], 1992) comenzaron a desarrollarse a finales del siglo XX con la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos (PP) de Porto Alegre (Galais ...[et al], 2013; Fedozzi y Martins, 2015). Precisamente los PP se han convertido en el procedimiento más difundido en el marco de la construcción de democracias participativas, fundamentalmente desde el ámbito local (Calvo ...[et al], 2017; Montecinos; 2009; Pineda, 2009).

El atlas mundial que tiene por objeto dimensionar la extensión de este mecanismo participativo registraba en 2018 la existencia de más de 7.000 experiencias: Europa acaparaba casi la mitad (el 49%); América un 35% (en concreto, el 34% en Latinoamérica/Caribe y apenas un 1% en Norteamérica); Asia el 10%; y África el 5% (Dias, 2018). En España estas experiencias comenzaron a implementarse en 2001 en Cabezas de San Juan (Sevilla) y Córdoba (Ganuza y Gómez Fortes, 2008), y en el último registro se alcanza la cifra de 300 experiencias (Dias, 2018).

La extensión planetaria de estas iniciativas obedece a la necesidad de contribuir a revertir algunos fenómenos que erosionan la calidad de los sistemas democráticos contemporáneos. Entre ellos destacan la desafección política, la crisis participativa, la reducción de la afiliación a organizaciones políticas y sociales, o la disminución de la confianza en los partidos políticos. De la relevancia y alcance de estos fenómenos da cuenta la extensa bibliografía publicada desde el ámbito de las ciencias políticas y sociales (Montero ...[et al], 1998; Font y Galais, 2011; Lorente y Sánchez-Vitores, 2018; Pharr y Putnam, 2018).

Ante este maltrecho escenario, estas iniciativas supondrían “una nueva mediación política que pretende vincular políticamente nuevas formas y nuevas relaciones sociales” (Ganuza, 2005: 9), y buscarían superar los límites tradicionales en las formas de participación, representación y organización del espacio público. Navarro (2008) agrupa en tres tipos los efectos que puede generar la puesta en marcha de los mecanismos participativos: los de tipo “procedimental” derivados de la mejora en la representatividad o calidad de la deliberación de

**Existe un consenso generalizado en cuanto al reconocimiento de la potencialidad de los mecanismos característicos de la democracia participativa como vía útil para mejorar algunas de las deficiencias que erosionan el estado de las democracias representativas.**

la toma de decisiones públicas; “la eficacia decisional” resultado de la adecuación de las decisiones a las necesidades y demandas ciudadanas; y los rendimientos de tipo “cívico o educativo” que contribuyen a generar una ciudadanía más activa, movilizada y comprometida.

No cabe duda de que existe un consenso generalizado en cuanto al reconocimiento de la potencialidad de los mecanismos característicos de la democracia participativa como vía útil para mejorar algunas de las deficiencias que erosionan el estado de las democracias representativas. No obstante, y teniendo en cuenta que las diferentes experiencias evidencian resultados desiguales, es importante poner de relieve que su puesta en marcha no garantiza una contribución a la profundización democrática *per se*. Por este motivo, es crucial plantear la necesidad de medir y evaluar la calidad de estas experiencias (Fedozzi y Furtado, 2009; Parés, 2009; Pineda, 2009, Rowe y Frewer, 2000).

Toda evaluación es un procedimiento sistemático que tiene como finalidad emitir un juicio de valor en relación con la actividad analizada, por lo que lleva implícita la oportunidad de planear cómo enfrentar limitaciones detectadas y fortalecer potencialidades. La evaluación de las políticas públicas tiene mucho mayor recorrido que la relativa a la participación (Jorba y Anduiza, 2009). Aun con todo, se detecta una insuficiente incorporación de los instrumentos de evaluación en las prácticas habituales de gestión y gobierno, y “tampoco existe una lista aceptada de criterios de calidad” (Galais ...[et al], 2013: 68), lo que pone de manifiesto una brecha evidente entre el consenso teórico que subraya la importancia de los procedimientos evaluativos y la práctica político-administrativa real (Subirats, 2005).

En el caso concreto de los mecanismos participativos, y más específicamente en cuanto a los PP, cabe apuntar que, si bien las evaluaciones de este mecanismo han ido aumentando en los últimos años en paralelo a su proliferación, no lo han hecho al mismo ritmo. Esta circunstancia deriva de la omisión de la evaluación en los ciclos procedimentales en esta experiencia, o en otros casos, de una incorporación de carácter subsidiario (Allegretti y Lopes Alves, 2011; Pineda y Pires, 2012).

A la diversidad de enfoques, criterios y metodologías de los procesos de evaluación se añade una heterogeneidad de tipologías de PP que deben adaptarse a los diferentes contextos geográficos, políticos y administrativos en los que se ponen en marcha. En consecuencia, este trabajo empieza por explorar y ordenar el amplio

y confuso repertorio analítico de la práctica evaluativa de este mecanismo de gestión pública presupuestaria para, a continuación y teniendo en consideración los resultados extraídos, formular una propuesta sintética de evaluación. En concreto, tras esta introducción se expone, en primer lugar, la metodología utilizada en el trabajo. Después, en segundo lugar, se presentan algunos de los modelos de evaluación de PP del contexto latinoamericano, europeo y estadounidense. Seguidamente, en tercer lugar, y con base en la revisión teórica precedente, se expone el modelo sintético propuesto. Y, en último lugar, se muestran las principales conclusiones, así como la discusión.

### **Revisión de la literatura para el diseño de un modelo**

La elaboración de una propuesta de modelo sintético de evaluación de PP ha implicado el desarrollo de un procedimiento metodológico de exploración y revisión documental (Dulzaides y Molina, 2004; Ispizua y Lavia, 2016; Valles, 1997). Se ha desarrollado en tres fases cíclicas que presentan un elevado nivel sinérgico (Barbosa, Barbosa-Herrera y Rodríguez Villabona, 2013): una primera fase heurística o de recolección de información; una hermenéutica o de análisis; y una última propositiva.

La fase inicial o heurística ha incluido la exploración y recopilación de experiencias evaluativas. Para ello se ha establecido una estrategia de delimitación de búsqueda con base en la aplicación de dos criterios: adecuación y relevancia de las contribuciones; y su ubicación geográfica y temporal.

En cuanto al primer criterio, han sido objeto de exploración aquellos trabajos que incorporan un modelo ordenado de evaluación de PP, tanto centrados en una única experiencia como desarrollados en el marco de estudios comparativos. No obstante, también se han tenido en consideración aquellas propuestas de evaluación de mecanismos o procesos de participación que en su planteamiento incluyen la posibilidad de ser aplicables al caso específico de los PP. Se ha utilizado como criterio de exclusión las contribuciones que contienen resultados de casos empíricos, pero que no se acompañan de propuestas sistemáticas de análisis.

En cuanto a la delimitación geográfica, y aun siendo conscientes de las transferencias de las propuestas a nivel planetario, se han explorado modelos aplicados en Europa y América Latina, dada la extensión de esta práctica en estos territorios, y se ha incluido a

EE. UU. por la relevancia y difusión de algunos de los trabajos de la tradición norteamericana. La demarcación temporal incluye desde las primeras propuestas de evaluación publicadas en los primeros años de la década de los 2000 hasta la actualidad.

En segundo lugar, la fase hermenéutica ha supuesto el análisis de las contribuciones seleccionadas mediante el establecimiento de un procedimiento de sistematización. Para ello se han identificado varios descriptores con diferentes niveles de categorización. En primer lugar, se ha registrado qué se evalúa en cada uno de los modelos, es decir, los objetos de evaluación primarios y secundarios (grandes temas y subtemas); en segundo lugar, cómo se evalúan, es decir, con qué criterios (a qué se aspira); y, en tercer lugar, si se incluyen indicadores y en qué consisten. La heterogeneidad de las propuestas analizadas ha implicado un elevado nivel de complejidad en su descomposición, pero ha permitido evidenciar las regularidades y discrepancias en cuanto al planeamiento de los modelos y su desarrollo.

Todo modelo constituye un puente entre la teoría, los conceptos y los datos, por lo que la posibilidad de aplicar un modelo a una praxis concreta posibilita la optimización del diseño de cualquier modelo analítico. En coherencia, en tercer lugar, en la fase propositiva se ha formulado un modelo sintético de evaluación que además de los resultados del análisis precedente, ha incluido categorías de análisis emergentes que contribuyan a incorporar los aspectos dinámicos producto de la implementación de los procesos. Como se verá, el modelo propuesto contribuye a superar los límites metodológicos de modelos precedentes estableciendo: a) dimensiones (objetos de evaluación primarios); b) criterios de evaluación (aspiraciones normativas); c) ámbitos concretos (objetos secundarios de evaluación que delimitan un conjunto de indicadores); y d) indicadores de evaluación (unidades mínimas observables de la realidad empírica) con su respectiva escala de logro (alto, medio y bajo).

### **Modelos de evaluación de Presupuestos Participativos a escala global**

En este artículo se conciben los modelos de evaluación como los arquetipos construidos por investigadores/as, consultores/as y expertos/as para disponer de una referencia analítica en la asignación de un valor a una acción o experiencia realizada. Los modelos facilitan

la comprensión y la explicación de la realidad, porque permiten descomponer las múltiples dimensiones de esta en ámbitos, variables o categorías, e indicadores medibles y comparables. A continuación, se expone una revisión general de los modelos de evaluación de los PP en América Latina, EE. UU. y Europa.

En el contexto latinoamericano son varias las experiencias de PP que han sido analizadas. Algunas de ellas (Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay) lo hicieron a partir del modelo conceptual propuesto por Cabannes (2004), quien definió cuatro dimensiones de análisis: participativa; financiera, fiscal y presupuestal; normativa y legal; y territorial. En la dimensión participativa diferenció, de una parte, la participación de la ciudadanía y, de otra, la participación del gobierno local.

Posteriormente, Montecinos (2014) construyó dos matrices metodológicas con base en los modelos de Cabannes (2004) y de Goldfrank (2006) complementadas por las aportaciones de Ganuza y Gómez (2008), Blanco (2009), Da Rocha (2012) y Sintomer (2009). Así, el modelo propuesto por Montecinos (2014) mantuvo las mismas dimensiones de Cabannes (2004) incorporando nuevas variables al seno de las dimensiones. En la dimensión financiera, a las tres variables creadas por Cabannes (2004) -valor de los recursos debatidos/deliberados; presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP; y discusión de políticas tributarias- añade otras dos: tipo de proyectos que se financian y disponibilidad presupuestaria por habitante. Del mismo modo, en la dimensión normativa Montecinos (2014) sustituyó la variable "Lógica instrumental o de participación" de Cabannes (2004) por la variable "Ubicación política y técnica del PP al interior del municipio o ayuntamiento". El resto de dimensiones permanecieron intactas.

Otro modelo de análisis aplicado en ciudades argentinas fue elaborado por Schneider y Díaz (2016), quienes definieron tres dimensiones de análisis: marco normativo y diseño institucional; temas, objetivos y resultados; y actores, organizaciones y convocatoria. La primera de las dimensiones buscaba responder a la pregunta "¿cómo se estructuran los PP?", es decir, la antigüedad de la experiencia, el grado de formalización, la existencia de programas o planes específicos de participación, entre otras variables. La segunda dimensión respondía a la cuestión "¿para qué participan?". No solo se incluían las temáticas priorizadas, sino que también en esta

**De las investigaciones latinoamericanas se extrae, por tanto, que fueron pioneras no solo las experiencias prácticas de los PP, sino también los primeros diseños metodológicos de la evaluación, la propuesta de modelos, así como la mirada multidimensional.**

dimensión “es fundamental considerar la finalidad con la que los funcionarios públicos la han implementado y los resultados alcanzados” (Schneider y Díaz, 2016: 157). Y, la última de las dimensiones para la cuestión de “¿quiénes y cómo participan?”, se centra en los actores participantes, específicamente “quiénes y cuántos son los que toman parte de estas experiencias; sus características; en qué fases del proceso participan; y cómo se los convoca” (Schneider y Díaz, 2016: 160).

McNulty (2019) analiza el PP en Perú a partir de dos dimensiones (proceso y resultados) donde identifica que en el contexto peruano el proceso fue desde arriba hacia abajo. Asimismo, concluye que el PP en dicho país “surgió como parte de un experimento destinado a delegar el poder a los gobiernos subnacionales e involucrar a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil de manera más activa en el proceso de gobierno en estos espacios” (McNulty, 2019: 26).

De las investigaciones latinoamericanas se extrae, por tanto, que fueron pioneras no solo las experiencias prácticas de los PP, sino también los primeros diseños metodológicos de la evaluación, la propuesta de modelos, así como la mirada multidimensional. Metodológicamente se aprecia un énfasis en el peso de las cuantías económicas y en la estructura normativa de los modelos.

En Estados Unidos, pese a que estas experiencias siguen siendo relativamente incipientes y poco frecuentes, entre 2011 y 2016 se duplicó anualmente el número de participantes y de financiación asignada a los PP de distintas ciudades. Su diseño institucional se limita a distritos específicos de algunas ciudades o se dirigen a sectores concretos, vinculados con frecuencia a escuelas secundarias públicas (Dias y Júlio, 2018). Nueva York puso en marcha un proyecto piloto que posteriormente siguieron algunos distritos de las ciudades de Chicago, Boston y San Francisco (Gilman, 2016). Previamente, la investigación de Fung (2006) sobre las variedades de la participación en la gobernanza compleja definió tres ejes analíticos para entender los mecanismos de participación: quién participa, cómo los participantes se comunican entre sí y toman decisiones conjuntas, y cómo se vinculan las discusiones con la política o la acción pública. Las experiencias de Nueva York, Chicago y algunas ciudades canadienses son significativas, no solo porque implementaron un modelo de abajo hacia arriba, liderado por organizaciones de la sociedad civil, sino porque aplicaron, de

forma coherente y consecuente, métodos de evaluaciones participativas (Lerner y Secondo, 2012).

Años más tarde, Miller, Hildreth y Stewart (2019) aplicaron los criterios de Fung (2006) en la evaluación de los PP de varias ciudades. Esta evaluación suponía la medición del grado de cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Selección de los participantes. Como mínimo, debe estar abierto a todos los residentes adultos e incluir los grupos subrepresentados.

b) La comunicación debe tener algún tipo de deliberación y debe ser bidireccional (no unidireccional).

c) La toma de decisiones debe ser colaborativa e impulsada por los ciudadanos. Esto significa que los ciudadanos establecen la agenda, crean prioridades, presentan proyectos y colaboran con organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil.

d) Autoridad. Los ciudadanos deben tener una autoridad final significativa sobre los resultados. Esta autoridad va más allá de hacer campañas sobre las propuestas y publicar las opiniones sobre el proceso. Debe incluir la implementación y la gobernanza.

La tradición norteamericana ha estado muy influenciada por la apertura a los participantes, los grados de deliberación y el poder de decisión. En este sentido el trabajo de Gilman (2012) analizó dos modelos de deliberación y toma de decisiones de los PP. Su investigación concluyó que la deliberación orientada a resultados es más eficaz para producir proyectos viables, mientras que la orientación a procesos es mejor para garantizar que se escuchen las voces de todos los participantes. Goldfrank (2019) también analiza el caso de los PP en Estados Unidos en comparación con los implementados en Brasil y concluye que el impacto en el país es menor, entre otras cosas, por el gasto por habitante destinado o por el tipo de votación implementada (votación universal en EE. UU. frente a una votación de las personas implicadas en el proceso en Brasil).

Por otra parte, en el contexto europeo se han registrado enormes diferencias con respecto a la experiencia de Porto Alegre (Sintomer, 2005; Sintomer, Herzberg y Röcke, 2008; Baiocchi y Ganuza, 2016). Uno de los estudios comparativos más grandes fue realizado por Sintomer, Herzberg y Röcke (2008) quienes, a partir del análisis de 20 ciudades europeas, definieron seis tipos ideales de PP:

**Tabla 1**  
**Tipos ideales de PP en Europa**

|  |   |
|--|---|
| a) Porto Alegre adaptado para Europa.                                      | Existe presión para realizar las propuestas emanadas del proceso participativo, porque el gobierno local está comprometido a aceptarlas. Modelos con una potencial deliberación de buena calidad.   |
| b) Representación de intereses organizados (España).                       |   |
| c) Fondos comunitarios a nivel local y municipal.                          | Gobiernos locales, empresas privadas y organizaciones internacionales recaudan dinero para proyectos específicos. La influencia de los inversores privados depende del tamaño de su contribución. Es improbable un cambio hacia la justicia social. |
| d) Mesa de negociación público - privada (Gran Bretaña y países del Este). |   |
| e) Consulta sobre finanzas públicas (Francia).                             | Ambos modelos tienen énfasis en la consulta ciudadana y en un proceso de "escucha selectiva". Decisión final en manos del gobierno local. Escaso protagonismo de la sociedad civil y convocatoria a ciudadanos individuales.                        |
| f) Participación de proximidad (Alemania).                                 |   |

Fuente: Sintomer, Herzberg y Röcke (2008).

**Los PP se institucionalizaron y se convirtieron en un instrumento ideológicamente maleable en Europa, insertándose más bien como un complemento para los sistemas administrativos preocupados por su modernización, manejándose presupuestos más pequeños y perdiendo el enfoque de justicia social.**

Estos tipos ideales no son modelos de evaluación sino modelos weberianos de PP, que han tenido una enorme influencia en la definición de modelos de evaluación. Una muestra de ello es el trabajo empírico realizado por Röcke (2014) en ciudades de Francia, Alemania y Gran Bretaña.

Si los procesos desarrollados en Europa son diferentes entre sí, no debe sorprender un distanciamiento aún mayor en relación con la experiencia primigenia de Porto Alegre. En origen, este mecanismo perseguía corregir las desigualdades económicas mediante una racionalización del gasto público más equitativo y transparente, dotando, además, de elevados niveles de autonomía procedimental a la ciudadanía.

Según Baiocchi y Ganuza (2016) los PP se institucionalizaron y se convirtieron en un instrumento ideológicamente maleable en Europa. Estos autores evidencian que el desembarco de esta herramienta de participación implicó un menor alcance, insertándose más bien como un complemento para los sistemas administrativos preocupados por su modernización, manejándose presupuestos más pequeños y perdiendo el enfoque de justicia social.

Se procura destacar especialmente el estado de los modelos evaluativos del panorama español porque, si se atiende a la clasificación

de Sintomer, Herzberg y Röcke (2008), ha aplicado los PP más asimilables a Porto Alegre. En este contexto son varios los autores que han elaborado propuestas para evaluar procesos participativos mediante el establecimiento de criterios de calidad democrática. Los trabajos de Anduiza y Maya (2005); Jorba, Martí y Parés (2007); Parés, Pomeroy y Díaz (2007); y Parés (2009) coinciden en compartir dos aspectos teóricos y metodológicos fundamentales. En primer lugar, un marco conceptual común que sitúa la evaluación de experiencias participativas como un proceso fundamentado en el conocimiento de la práctica, en el que necesariamente deben intervenir la pluralidad de actores vinculados a la misma. Y, en segundo lugar, el esfuerzo por identificar una serie de ámbitos evaluables que estén presentes en cualquier proceso de participación y que sirvan para ser aplicados en contextos diferentes.

En concreto, la metodología utilizada por Anduiza y Maya (2005) para definir la calidad de la participación diferencia cuatro niveles de estudio: ámbitos (definición de los diferentes aspectos relevantes de la calidad de la participación); aspiraciones normativas (en alusión a la identificación de criterios para la valoración de la calidad de la participación); dimensiones (los aspectos de cada aspiración normativa que se quieren concretar en indicadores); e indicadores (propiedades concretas y observables que reflejen cada dimensión de acuerdo con los criterios normativos). Específicamente, su propuesta se concreta en cuatro ámbitos y 29 indicadores: quiénes participan (ocho indicadores); sobre qué se participa (nueve indicadores); cómo se participa (siete indicadores); y cuáles son las consecuencias/resultados del proceso (cinco indicadores).

Posteriormente, Parés, Pomeroy y Díaz (2007) profundizaron en el desarrollo del modelo de evaluación propuesto por Anduiza y Maya (2005) incorporando un nuevo ámbito a los ya formulados, y ampliando el número de indicadores de evaluación hasta alcanzar el medio centenar<sup>1</sup>. El nuevo ámbito que se incluye hace alusión a la coordinación del proceso, siendo evaluado con base en criterios como el consenso sobre su necesidad, su transversalidad, iniciativa y liderazgo o su integración al sistema participativo municipal, entre otros.

Algunas líneas de investigación posteriores profundizaron en la formulación de criterios de calidad democrática en las que enfatizaron el análisis de las consecuencias, incluyendo la evaluación de la supervisión pública de los resultados, el aprendizaje de los

---

(<sup>1</sup>) No utilizan específicamente el término “indicadores”, sino “sistema de evaluación”.

agentes y la dinamización de las redes sociales (Parés, 2009). Otras líneas destacaron la identificación de buenas prácticas participativas (Allegretti, García Leiva y Paño, 2011) a través de la clasificación de las variables evaluadas en tres grupos: el nivel de impacto en la ciudadanía y el propio proceso; el nivel técnico; y el nivel de resultados socioterritoriales (Allegretti y Lopes Alves, 2011).

En la misma línea, también destacan los trabajos de evaluación empírica de Navarro (2008) y Navarro ...[et al] (2010) quienes, a partir de otros (Rosener, 1978; Pindado, 2000; Abelson ...[et al], 2003; Conley y Moote, 2003), clasificaron las evaluaciones de los procesos democráticos participativos por áreas, perspectivas y experiencias. Respecto a las áreas de análisis evaluativo señalan que las experiencias exitosas pueden considerarse como tal según los objetivos propuestos. Existen objetivos procedimentales (decisiones participadas); de eficacia decisional (decisiones adecuadas e influyentes) y objetivos sustantivos (nuevos y/o mejores ciudadanos/as).

Por otra parte, las perspectivas de evaluación de estos procesos son, a su juicio, tres, según el objetivo principal: axiomática/normativa (evaluar/conocer los mecanismos que explican el éxito de la experiencia); de diagnóstico (evaluar la eficacia y eficiencia de la experiencia); y analítica (evaluar/conocer el alcance democratizador de la experiencia).

Por último, consideran que la evaluación de las experiencias participativas se puede clasificar según las dimensiones de la "calidad" a dos niveles: procesos y resultados. Los procesos implican:

1) Inclusividad: a cuántos y a cuáles se da el derecho, participan y cómo de representativas son sus opiniones.

2) Deliberación: se posibilita el intercambio y formación de opiniones mediante: información suficiente y relevante (competencia) y con igualdad de oportunidades para hacerlo (imparcialidad).

3) Influencia: participantes toman decisiones, hacen propuestas y estas se incluyen en la agenda de actuación pública.

Los resultados suponen:

1) Sobre las políticas públicas: un impacto positivo sobre políticas y servicios públicos (nuevas ideas, problemas desconocidos, etc.).

2) Sobre el grado de conflicto con la sociedad civil: mejora de las relaciones con la ciudadanía y/o asociaciones.

3) Sobre la cultura cívica de los participantes: propensión a participar en un futuro, empoderamiento, interés y eficacia políticas.

Como se puede inferir, existen tantos modelos de evaluación como experiencias de PP en el mundo. Sin embargo, después de

esta exposición de algunos trabajos destacados, se pueden identificar fácilmente algunas dimensiones y variables que, directa o indirectamente, se reiteran.

Respecto a la dimensión procedimental, emergen cuatro grandes ejes analíticos. En primer lugar, los distintos modelos proponen identificar a los participantes (Schneider y Díaz, 2016), su procedimiento de selección (Miller, Hildreth y Stewart, 2019), determinar su inclusividad (Navarro, 2008) o su extensión, diversidad y representatividad (Parés, Pomeroy y Díaz, 2007). En segundo lugar, se precisa calibrar el alcance de la participación, incluyendo una dimensión de comunicación (Miller, Hildreth y Stewart, 2019; Baiocchi y Ganuza, 2016) o deliberación (Cabannes, 2004; Navarro, 2008). En tercer lugar, los modelos contemplan el asunto del poder, aunque le llamen autoridad (Miller, Hildreth y Stewart, 2019), soberanía (Baiocchi y Ganuza (2016) o influencia (Navarro, 2008). Y, por último, en cuanto a dimensión procedimental, los modelos incorporan la necesidad de evaluar los mecanismos puestos en marcha. En este sentido, mientras que unos centran la atención en el papel del gobierno local (Cabannes, 2004); otros hacen hincapié en la participación durante las distintas fases (Schneider y Díaz, 2016), en la toma de decisiones (Miller, Hildreth y Stewart, 2019) o en el grado de participación, en la calidad de la información y de los métodos deliberativos aplicados (Parés, Pomeroy y Díaz, 2007).

Otros modelos reconocen que, previa a la dimensión procedimental, debe tomarse en consideración el marco normativo y el diseño institucional (Navarro, 2008; Schneider y Díaz, 2016); así como las dimensiones financieras y presupuestales (Cabannes, 2004; Schneider y Díaz, 2016).

Por último, son varios los modelos que incorporan una dimensión centrada en los resultados del proceso (Navarro ...[et al], 2010; Schneider y Díaz, 2016; Parés, Pomeroy y Díaz, 2007), aunque con ciertos matices entre ellos. Mientras que Navarro ...[et al] (2010) valoran los resultados en relación con las políticas públicas, con el grado de conflicto con la sociedad civil y con la cultura cívica de las personas participantes, Schneider y Díaz (2016) ponen el acento sobre los resultados alcanzados, aunque también se interesan por los temas priorizados y su relación con los objetivos planteados.

### **Definición de un modelo sintético de evaluación adaptado a la praxis: propuesta de criterios**

La revisión anterior evidencia los esfuerzos de diferentes autores por ofrecer esquemas analíticos para evaluar experiencias participativas.

**La confrontación de modelos ha puesto de manifiesto una elevada diversidad en cuanto al contenido de los aspectos a examinar y una fragmentación en relación con los niveles de análisis que se establecen.**

En todos los casos la práctica evaluativa ha implicado la recogida y análisis sistemático de información con el objeto de determinar la calidad de las citadas experiencias. Sin embargo, la confrontación de dichos modelos ha puesto de manifiesto una elevada diversidad en cuanto al contenido de los aspectos a examinar y una fragmentación en relación con los niveles de análisis que se establecen.

El modelo propuesto en este trabajo incluye cuatro niveles de categorización: dimensiones, criterios, ámbitos (ver Tabla 2) e indicadores (ver Tablas 3, 4, 5 y 6).

En primer lugar, las dimensiones conforman los marcos de evaluación primarios de los que derivan el resto de categorías. El modelo incorpora cuatro grandes dimensiones que permiten fragmentar el proceso de análisis de PP de manera inclusiva: 1) Diseño y planificación; 2) Despliegue y desarrollo; 3) Participantes; y 4) Efectos y resultados. Este planteamiento, aunque con alguna modificación, deriva principalmente de las propuestas de tradición europea. Los aspectos normativos, financieros, participativos o territoriales, que conforman las dimensiones recurrentes de las propuestas latinoamericanas, son incluidos de manera transversal en otros niveles analíticos del modelo.

En segundo lugar, los criterios de evaluación son los referentes normativos utilizados para evaluar cada una de las dimensiones. Su planteamiento es fundamental, dado que de ellos derivan la formulación de los juicios de valor en relación con la calidad de la experiencia de PP que se examine. La propuesta incluye 14 criterios que sintetizan los principios o aspiraciones normativas más reiteradas en la revisión de los modelos.

En tercer lugar, se concretan los ámbitos a examinar. Estos permiten definir operacionalmente las dimensiones para poder proceder a su análisis y posibilitan aplicar los criterios de evaluación. El modelo incluye 35 ámbitos de análisis, superando, al menos en términos cuantitativos, las propuestas incluidas en los modelos revisados.

Y, en cuarto lugar, para facilitar el proceso de medición se incluye una propuesta de 105 indicadores que posibilitan cuantificar y/o cualificar el desarrollo de los diferentes ámbitos mediante una escala dividida en tres niveles de valoración: bajo-medio-alto. (Tablas 3, 4, 5 y 6). Su formulación se ha realizado *ad hoc* con base en los ámbitos incluidos, si bien ha tenido en consideración las propuestas contenidas en algunos de los modelos, dado que no todos descienden a este nivel de concreción.

En general, como se ha visto, las diferentes propuestas evaluativas tienen en consideración, por un lado, sus características procesuales y por otro, los resultados que le confieren sentido a la experiencia.

**El modelo evaluativo propuesto diferencia el ámbito relativo al diseño y planificación del derivado de su despliegue y desarrollo, con el objeto de incorporar en la evaluación todos aquellos aspectos contingentes que evidencian el carácter dinámico de cada proceso.**

En este sentido la evaluación procesual tiende a privilegiar aquellos criterios que son alusivos al diseño de las experiencias, prestando escasa o nula atención a la evaluación del desarrollo de las mismas. Esta es una de las principales novedades del modelo evaluativo propuesto: se diferencia el ámbito relativo al diseño y planificación del derivado de su despliegue y desarrollo, con el objeto de incorporar en la evaluación todos aquellos aspectos contingentes que evidencian el carácter dinámico de cada proceso. Este planteamiento, en consonancia con los modelos examinados, contribuye a superar la lógica tradicional de las evaluaciones sumativas centradas exclusivamente en los resultados, posibilitando una evaluación formativa que permite valorar el proceso en sí.

**Tabla 2**  
**Dimensiones, criterios y ámbitos de evaluación según modelos citados**

| Dimensión                 | Criterios                                | Ámbitos evaluados  |  |
|---------------------------|--|--|--|
| 1) Diseño y planificación | Pertinencia del proceso                  | Contexto inicial: voluntad política; tejido social activo; capacitación actores procesos |  |
|                           |  | Elaboración del proceso, diseño, participado o no  |  |
|                           |  | Nivel de consenso en torno al modelo   |  |
|                           |  | Capacidad de intervención. Marco normativo y diseño institucional                        |  |
|                           |  | Relevancia. Tipo de proyectos que se financian   |  |
|                           |  | Claridad de los objetivos  |  |
|                           | Coherencia del diseño                    |  | Alcance de la participación. Dimensión comunicativa  |
|                           |  |  | Sucesión de etapas/fases   |
|                           |  |  | Canales de participación (formas)  |
|                           |  |  | Métodos y técnicas deliberación  |
|                           | Viabilidad del diseño y su planificación |  | Recursos destinados. Personal / Recursos económicos  |
|                           |  |  | Plazos / Adecuación tiempos. Planificación / cumplimiento  |
|                           | Calidad del diseño                       |  | Espacios de coordinación previstos   |
|                           |  |  | Sistema de acceso y difusión de la información. Información, divulgación y resultados. Proceso. Deliberación |
|                           |  |  | Formación  |
|                           |  |  | Trazabilidad y transparencia   |

**Tabla 2 (continuación)**  
**Dimensiones, criterios y ámbitos de evaluación según modelos citados**

|  |  |  |
|--|--|--|
| 2) Despliegue y desarrollo del proceso   | Capacidad de propuesta                               | Propuestas según canal y agencia; destino; temática  |
|  |  | Propuestas según evolución   |
|  | Implementación (Modificaciones previsto / ejecutado) | El proceso de ciudad, distritos y barrios rurales  |
|  | Calidad del proceso en la ejecución                  | Transversalidad ejecución. Proceso. Influencia: decisiones, propuestas incluidas en agenda                             |
|  |  | Integración en el sistema participativo  |
|  |  | Estrategia información-comunicación  |
|  |  | Adecuación de los espacios de deliberación   |
| Recomendación de la participación a través del agradecimiento a los proponentes y votantes |  |  |
| 3) Participantes movilizados   | Grado de apertura                                    | Restringido, dirigido o abierto  |
|  | Cantidad de participantes                            | Número participantes. Actores, organización y convocatoria. Dinámica de participación. Objetivos, alcance e intensidad |
|  |  | Participantes según fases  |
|  | Diversidad   | Género   |
|  |  | Edad   |
| Representatividad  | Participantes colectivos Procesos / Inclusividad     |  |
| 4) Efectos y resultados  | Capacidad propositiva. Órgano de decisión            | Propuestas a ejecutar. Resultados sustantivos  |
|  |  | Proponentes más activos  |
|  | Eficacia ejecución presupuestaria                    | Eficacia ejecución presupuestaria. Fiscalización y control   |
|  | Eficiencia en uso de remanentes                      | Propuestas ajustadas a los remanentes  |
| Implementación de propuestas   | Grado de ejecución de propuestas aceptadas           |  |

Fuente: elaboración propia.

El establecimiento de indicadores es el último eslabón de la cadena de descomposición de toda experiencia compleja sometida a evaluación. Estos deben ser instrumentos válidos, objetivables, medibles y comparables. No cabe duda de que todos los modelos que los contemplan aspiran a establecerlos tratando de cumplir las premisas que garantizan su adecuada evaluabilidad. Sin embargo, en cuanto a su enfoque,

Algunas propuestas de la tradición latinoamericana incluyen indicadores que tienen por objeto medir la contribución de la experiencia de PP al proceso general de gobernanza urbana. En otros, especialmente en el caso europeo, se repliegan para evaluar la calidad misma del proceso analizado, sin supeditarlos a su contribución a la democracia deliberativa.

la exploración también ha revelado diferencias. Algunas propuestas de la tradición latinoamericana (Cabannes, 2004) incluyen indicadores que tienen por objeto medir la contribución de la experiencia de PP al proceso general de gobernanza urbana. En otros, especialmente en el caso europeo (Anduiza y Maya, 2005; Parés, Pomeroy y Díaz, 2007), se repliegan para evaluar la calidad misma del proceso analizado, sin supeditarlos a su contribución a la democracia deliberativa.

El modelo propuesto, sin perder de vista los insumos de los modelos revisados, establece un listado de indicadores cuantitativos y cualitativos derivados de las categorías precedentes. Su formulación, al realizarse con la experiencia de PP de la ciudad de Zaragoza en curso, se ha adecuado a las posibilidades de obtención de datos empíricos.

En las siguientes tablas se introducen los indicadores que incorpora el modelo propuesto con base en sus cuatro dimensiones de análisis.

**Tabla 3**  
**Evaluación del diseño y planificación. Indicadores**

| Criterios               | Ámbitos evaluación          | Indicadores   |   |   |
|-------------------------|-----------------------------|---|---|---|
|                         |                             | Alto  | Medio   | Bajo  |
| Pertinencia del proceso | Contexto inicial            | Muy favorable (Voluntad política sostenida; tejido social muy activo; capacitación de técnicos/as, ciudadanía y políticos/as)               | Favorable (Voluntad política intermitente; tejido social activo; capacitación parcial)  | Desfavorable (Sin voluntad política; tejido social poco activo; sin capacitación)                       |
|                         | Elaboración del proceso     | Cocreación de las bases. Elevada participación de actores (nº y diversidad). Incorpora gran parte de los resultados de la evaluación previa | Consulta de las bases. Participación media (nº de actores y diversidad). Incorpora algunos resultados de la evaluación previa | Diseño como resultado de un trabajo técnico y político. No incorpora resultados de la evaluación previa |
|                         | Consenso en torno al modelo | Aceptación social/política y técnica  | Algunas discrepancias en torno al modelo  | Oposición explícita al modelo   |
|                         | Capacidad de intervención   | La administración tiene completa capacidad de intervención en la materia abierta a la participación   | La administración presenta algunas limitaciones en cuanto a la capacidad de intervención                                      | La administración tiene escasa capacidad de intervención en la materia abierta a la participación       |
|                         | Relevancia                  | Más del 5% del presupuesto municipal  | Entre 1 y 5% del presupuesto  | Menos del 1% del presupuesto  |
|                         | Claridad de objetivos       | Definición concisa, realista y medible de los objetivos al inicio   | La definición presenta algunas limitaciones en su medición  | Ausencia de objetivos especificados   |

**Tabla 3 (continuación)**  
**Evaluación del diseño y planificación. Indicadores**

|                                       |  |  |   |   |
|---------------------------------------|--|--|---|---|
| Coherencia del diseño                 | Alcance de participación                       | Capacidad de decisión de participantes mediante mecanismos concretos   | Participantes expresan sus opiniones  | Participantes como espectadores   |
|                                       | Sucesión de etapas                             | Participación transversal a todas las fases  | Participación en más de una fase, no en todas   | Participación limitada a una única fase   |
|                                       | Canales de participación                       | Varios canales (presencial y digital) en todas las fases   | Varios canales (presencial y digital) en algunas fases  | Solo un canal de participación (presencial o digital)                                     |
|                                       | Métodos y técnicas de deliberación             | Técnicas deliberativas abiertas a todos los participantes  | Técnicas deliberativas restringidas a un grupo de participantes   | No incluidas  |
| Planificación y viabilidad del diseño | Recursos destinados                            | Personal y recursos adecuados (se cuenta con personal específico)  | Personal y recursos suficientes   | Personal y recursos insuficientes   |
|                                       | Plazos/ Adecuación de tiempos                  | Planificación temporal óptima (se adecúa a la complejidad de las fases, al n° y diversidad de participantes). Idoneidad de fechas clave      | Planificación temporal adecuada a la complejidad de las fases, al n° y diversidad de participantes  | Planificación temporal insuficiente   |
| Calidad del diseño                    | Espacios de coordinación prevista              | Previsión de órganos de participación. Funciones definidas. Coordinación transversal a las fases. Órgano de coord. abierto a ciudadanía      | Órganos de participación previstos. Funciones difusas. Coordinación parcial. Ningún órgano abierto a la ciudadanía                                  | No se han incluido espacios de coordinación en el diseño                                  |
|                                       | Sistema de acceso y difusión de la información | Numerosos canales (digitales y físicos) activados. Información adaptada a colectivos. Apoyo de numerosas entidades ciudadanas como altavoces | Algunos canales (digitales y físicos) activados. Información adaptada a colectivos. Apoyo de algunas entidades ciudadanas que actúan como altavoces | No se incluyen actuaciones concretas que promueven el acceso y difusión de la información |
|                                       | Formación                                      | Numerosas acciones formativas. Genéricas y específicas según colectivos  | Algunas acciones formativas   | No se contemplan acciones formativas  |
|                                       | Trazabilidad y transparencia                   | Disponibilidad de un sistema para garantizar trazabilidad y transparencia. Publicación continuada de información del proceso                 | Se desarrollan acciones puntuales a lo largo del proceso para contribuir a la trazabilidad y transparencia  | No se prevé un sistema para contribuir a la trazabilidad y transparencia                  |

Fuente: elaboración propia.

Para la evaluación del diseño y planificación de la experiencia de PP se propone la implementación de una batería de 48 indicadores que permiten valorar la pertinencia, coherencia, viabilidad y calidad del diseño.

**Tabla 4**  
**Evaluación del despliegue y desarrollo del proceso. Indicadores**

| Criterios                           | Ámbitos evaluados                           | Indicadores  |   |  |
|-------------------------------------|---|--|---|--|
|                                     |   | Alto   | Medio   | Bajo   |
| Capacidad de propuesta              | Propuestas presentadas                      | Aumenta el n° de propuestas en relación con la experiencia anterior  | Se mantiene   | Desciende  |
|                                     | Propuestas según temática                   | Alta diversidad de temas que se abordan  | Diversidad media  | Se concentran en un solo ámbito temático   |
|                                     | Propuestas según evolución                  | > 75% de propuestas aceptadas.<br>> 75% de propuestas viables  | 51%-74% de propuestas aceptadas.<br>51%-74% de propuestas viables   | < 50% de propuestas aceptadas.<br>< 50% de propuestas viables  |
| Grado de Implementación             | Proceso ciudad, distritos urbanos y rurales | Elevada implementación (coincidencia entre previsión y ejecución).<br>Elevados niveles de satisfacción                             | Implementado con modificaciones.<br>Discrepancias en niveles de satisfacción  | Proceso iniciado, pero no implementado.<br>Insatisfacción manifiesta   |
| Calidad del proceso en la ejecución | Transversalidad en la ejecución             | Implicación elevada de las áreas.<br>Resultados óptimos  | Implicación de las áreas. Resultados desiguales   | Implicación baja de las áreas.<br>Resultados deficientes   |
|                                     | Integración en el sistema participativo     | Vinculado a un elevado número de espacios de participación de la ciudad  | Vinculado a algunos espacios de participación de la ciudad  | Sin vinculación  |
|                                     | Estrategia información-comunicación         | De alto impacto (múltiples canales, presenciales y digitales; publicidad institucional; alta interactividad con los participantes) | De impacto medio (escasos canales presenciales y digitales; escasa publicidad institucional; baja interactividad con los participantes) | De bajo impacto (solo canales presenciales o digitales; nula publicidad institucional; solo informativo, no interactivo) |
|                                     | Adecuación de espacios de deliberación      | Óptima (todos los casos). Técnicas que reducen desigualdades.<br>Deliberación  | Adecuado (la mayoría de los casos)  | Insuficiente (pocos casos)   |
|                                     | Reconocimiento de la participación          | Retroalimentación continua de agradecimientos a proponentes y votantes   | Retroalimentación intermitente  | No se contempla  |

Fuente: elaboración propia.

Los indicadores planteados para evaluar los PP en su devenir como proceso vivo tienen por objeto identificar las tendencias en relación con la capacidad propositiva (en este caso se establecen en comparación con los datos de experiencias previas o de entornos próximos); su grado de implementación (derivado del nivel de coincidencia entre lo previsto y definido en la anterior dimensión y lo ejecutado) y la calidad del proceso en su ejecución.

**Tabla 5**  
**Evaluación de los participantes movilizados**

| Criterios                 | Ámbitos evaluados            | Indicadores   |   |  |
|---------------------------|------------------------------|---|---|--|
|                           |                              | Alto  | Medio   | Bajo   |
| Grado de apertura         | Abierto a toda la ciudadanía | Abierto a la ciudadanía empadronada en la ciudad, mayor de 14 años  | Dirigido a técnicos o expertos  | Restringido a representantes electos   |
| Cantidad de participantes | Número de participantes      | Porcentaje superior al 15% de la población de referencia  | Porcentaje entre el 1,1% y el 14% de la población de referencia   | Porcentaje inferior al 1% de la población de referencia  |
| Diversidad                | Mujeres                      | Porcentaje de mujeres igual o superior al existente en la población de referencia, en todas las fases del proceso                             | Porcentaje de mujeres igual o superior al existente en la población de referencia, en varias de sus fases                         | Porcentaje de mujeres inferior al existente en la población de referencia, en todas las fases            |
|                           | Jóvenes                      | Porcentaje de jóvenes igual o superior al existente en la población de referencia, en todas las fases   | Porcentaje de jóvenes igual o superior al existente en la población de referencia, en varias de las fases                         | Porcentaje de jóvenes inferior al porcentaje existente en la población de referencia, en todas sus fases |
| Representatividad         | Participantes colectivos     | Elevado número de entidades y grupos de interés. Se facilitan flujos de información-comunicación abiertos a representantes y representados/as | Se moviliza un grupo reducido de entidades y grupos de interés. Se facilitan flujos de información abiertos solo a representantes | No se movilizan entidades ni grupos de interés   |

Fuente: elaboración propia.

Los indicadores relativos a los participantes se plantean en paralelo a propuestas de la tradición europea (Anduiza y Maya, 2005; Parés, Pomeroy y Díaz, 2007). No solo se examina su número, también se incluyen indicadores relativos a su diversidad y representatividad y al grado de apertura del proceso.

**Tabla 6**  
**Evaluación de la ejecución de las propuestas. Indicadores**

| Criterios                                 | Ámbitos evaluados  | Indicadores   |   |   |
|---|--|---|---|---|
|   |  | Alto  | Medio   | Bajo  |
| Capacidad propositiva. Órgano de decisión | Propuestas a ejecutar. Resultados sustantivos                                    | Más de 100 propuestas en un año                                       | 75-100 propuestas   | < de 74 propuestas  |
|   | Proponentes más activos  | Distribución homogénea. 7-10 tipos de proponentes. Baja concentración | Distribución homogénea. 4-6 tipos de proponentes. Concentración media | Distribución homogénea. 1-3 tipo de proponentes. Alta concentración |
| Eficacia en la ejecución presupuestaria   | Eficacia de la ejecución presupuestaria. Fiscalización y control de la ejecución | 66-100% del presupuesto ejecutado                                     | 34-65% del presupuesto ejecutado                                      | < del 33% presupuesto ejecutado                                     |
| Eficiencia en el uso de los remanentes    | Propuestas ajustadas a remanentes  | Nivel de eficiencia > del 66%   | Nivel de eficiencia del 34-65%  | Nivel de eficiencia < del 33%                                       |
| Implementación de propuestas              | Grado de ejecución de las propuestas en el año presupuestario                    | Nivel de ejecución > del 66%  | Nivel de ejecución del 34-65%   | Nivel de ejecución < del 33%  |

Fuente: elaboración propia.

Los indicadores incluidos en esta dimensión dan cuenta de los resultados del proceso a través de la medición de la capacidad propositiva final, de la eficacia y eficiencia en la ejecución presupuestaria, y del grado de implementación de las propuestas seleccionadas.

Se evalúan por tanto los resultados tangibles del proceso. La inclusión de indicadores de resultados intangibles (cultura participativa, mejora relaciones entre actores, etc.) referenciados en otros de los modelos examinados, debe hacerse operativa en contextos en los que la experiencia cuente con una trayectoria temporal estable, dada su dificultad de medición.

### **Conclusiones y discusión**

La exploración y revisión de los modelos evaluativos de PP a escala global ha evidenciado un prolijo, aunque confuso muestrario de enfoques y criterios que este trabajo ha tratado de ordenar y sistematizar. Como resultado se ha visto que los ámbitos y criterios utilizados en gran parte de las propuestas analíticas hacen alusión, por un lado, a su dimensión procedimental y por otro, a la medición de los resultados de las experiencias. En cuanto a las cuestiones procesuales, los ejes de análisis más repetidos se centran en aspectos contemplados en el diseño concreto de los diferentes mecanismos (como puede ser el contexto, alcance y los canales establecidos para la participación) y en el volumen y características de las personas participantes. Y en cuanto a los resultados, se incluyen criterios que tienen por objeto identificar las consecuencias o rendimientos del desarrollo de estas experiencias participativas.

A partir de la revisión y análisis comparativo de los modelos existentes, esta investigación construye un modelo sintético. Dicha propuesta, como se ha visto, incorpora cuatro grandes dimensiones, 15 criterios, 35 ámbitos y 105 indicadores. La principal novedad del modelo propuesto se encuentra en la diferenciación de la dimensión relativa al diseño y planificación del derivado de su despliegue y desarrollo, con el objeto de incorporar en la evaluación los aspectos contingentes que evidencian el carácter dinámico del proceso.

El modelo sintético propuesto es modular, esto significa que puede descomponerse en dimensiones y criterios de tal manera que puede ajustarse a los contextos políticos, administrativos y culturales correspondientes, aunque se adaptaría mejor a los países mediterráneos e iberoamericanos de acuerdo con Sintomer, Herzberg y Röcke (2008).

Sin embargo, el esquema de evaluación propuesto difiere en algunos aspectos de los modelos aplicados en el contexto latinoamericano. En este sentido, el modelo de Cabannes (2004), el de Montecinos (2014) y el de Schneider y Díaz (2016) contemplan la normativa como una dimensión vertebral en sus análisis. Es decir, cualquiera

**La propia evolución de la concepción de este mecanismo de profundización democrática justifica los cambios en cuanto a las dimensiones a priorizar a la hora de vertebrar la propuesta de un modelo evaluativo.**

de los tres modelos prioriza en sus análisis identificar la estructura normativa en el que se insertan los PP. El modelo propuesto, si bien analiza los aspectos normativos, lo hace desde la lógica de la coherencia entre el diseño y la práctica. Situación similar en cuanto al devenir de la dimensión financiera o presupuestal: mientras que en los modelos latinoamericanos ocupa un lugar vertebral a la hora de organizar el entramado evaluativo, en el modelo planteado se incorpora como un aspecto clave pero subsidiario en la dimensión relativa a la planificación y diseño y en la fase ulterior de resultados, donde se evalúa la eficacia en cuanto a la ejecución presupuestaria.

En este sentido, la propia evolución de la concepción de este mecanismo de profundización democrática justifica los cambios en cuanto a las dimensiones a priorizar a la hora de vertebrar la propuesta de un modelo evaluativo. La dimensión normativa y financiera de la evaluación resultaba central en las primeras propuestas analíticas, porque en su génesis el mecanismo privilegiaba la racionalización más equitativa del gasto público y contaba con mayores niveles de autonomía procedimental. La expansión y diversificación de la experiencia ha generado una conceptualización más próxima a la racionalización administrativa y con menor autonomía procedimental, por lo que ambos aspectos, aun siendo tenidos en cuenta en la evaluación, se integran en una lógica que prioriza la evaluación procesual y de resultados.

Tal y como señalan Miller, Hildreth y Stewart (2019) no todas las experiencias denominadas presupuestos participativos cumplen con los estándares necesarios para su reconocimiento efectivo como tal. En concomitancia con la necesidad de prestar atención a esta cuestión, el modelo propuesto incorpora en los diferentes niveles de categorización elementos que permiten evaluar el grado de apertura de la participación y la calidad de la deliberación tanto en la vertiente alusiva al diseño como en el despliegue y desarrollo.

Por otro lado, y pese a la diversidad de tipos de PP desarrollados en el continente europeo, los modelos evaluativos de Anduiza y Maya (2005), Parés, Pomeroy y Díaz (2007), Navarro (2008), entre otros, convergen con el modelo propuesto en la idoneidad de plantear un esquema evaluativo que, a modo de guía, pueda adaptarse a las especificidades de cada experiencia, pero sin perder de vista la necesidad de establecer unos criterios sólidos de calidad democrática. La contribución más significativa en relación con estos modelos estriba en el espacio concreto que en la propuesta presentada se le otorga al desarrollo de la experiencia como vértice abierto para canalizar el dinamismo entre la conceptualización del diseño y la propia praxis.

## Bibliografía

- Abelson, Julia; Forest, Pierre-Gerlier; Eyles, John; Smith, Patricia; Martin, Elisabeth; y Gauvin, François-Pierre (2003), "Deliberations about Deliberative Methods: Issues in the Design and Evaluation of Public Participation Processes", en *Social Science and Medicine*, Vol. 57 N° 2, July, pp. 239-251.
- Allegretti, Giovanni; García Leiva, Patricia; y Paño Yáñez, Pablo (2011), *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*, Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga.
- Allegretti, Giovanni y Lopes Alves, Mariana (2011), "Evaluar a los presupuestos participativos: un ejercicio dinámico", en *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*, Andrés Falck y Pablo Paño Yáñez (eds.), Málaga, Parlocal.
- Anduiza Perea, Eva y Maya, Sergi (2005), *La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill.
- Baiocchi, Gianpaolo y Ganuza, Ernesto (2016), *Popular Democracy: the Paradox of Participation*, Stanford, Stanford University Press.
- Barbosa, Jorge Winston; Barbosa-Herrera, Juan Carlos; y Rodríguez Villabona, Margarita (2013), "Revisión y análisis documental para estado del arte: una propuesta metodológica desde el contexto de la sistematización de experiencias educativas", en *Bibliotecológica: Archivonomía, Bibliotecología e Información*, Vol. 27 N° 139, pp. 83-105.
- Blanco, Ismael (2009), "Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona", en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 20, pp. 125-146.
- Blanco Ismael y Gomá, Ricard (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.
- Brugué, Joaquim (2018), "Los ritmos y los tumbos de la participación ciudadana", en *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N° 16, pp. 154-165.
- Cabannes, Yves (2004), "Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio. Documento conceptual", Quito, Campaña Global para la Gobernanza Urbana, Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Calvo, Manuel; Ger, Alicia; Gómez-Quintero, Juan David; Martínez, Mariana; y Tomás, Eva (2017), *Evaluación de los presupuestos participativos del Ayuntamiento de Zaragoza*, Zaragoza, Ayuntamiento de Zaragoza. Oficina Técnica de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto.

- Conley, Alexander y Moote, Margaret (2003), "Evaluating Collaborative Natural Resource Management", en *Society and Natural Resources*, Vol. 16 N° 5, pp. 371-386.
- Costa, Danielle Martins Duarte (2010), "Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros", en *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, Vol. 15 N° 56, pp. 8-28.
- Da Rocha Resende, Paulo Edgar (2012), "Cartografías de la participación. Entre los límites del liberalismo y de la democracia en Barcelona y São Paulo", Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona. Tesis Doctoral.
- Dahl, Robert (2002), *La poliarquía: participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- Dias, Nelson (org.) (2018), *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Faro, Epopeia Records; Oficina, [https://www.oficina.org.pt/uploads/7/0/6/1/70619115/hope\\_for\\_democracy\\_-\\_digital.pdf](https://www.oficina.org.pt/uploads/7/0/6/1/70619115/hope_for_democracy_-_digital.pdf).
- Dias, Nelson y Júlio, Simone (2018), "The Next Thirty Years of Participatory Budgeting in the World Start Today", en *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Nelson Dias (org.), Faro, Epopeia Records; Oficina, pp. 15-34, <https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>.
- Dulzaides Iglesias, María Elinor y Molina Gómez, Ana María (2004), "Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso", en *ACIMED*, Vol. 12 N° 2, marzo-abril, pp. 1-4, [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1024-94352004000200011&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-94352004000200011&lng=es&tlng=es), 22-09-2020.
- Fedozzi, Luciano Joel y Furtado, Adriana (2009), "Monitorizando el presupuesto participativo de Porto Alegre: una propuesta ilustrativa sobre indicadores de evaluación para procesos participativos", en *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Marc Parés (coord.), Barcelona, Ariel.
- Fedozzi, Luciano Joel y Martins, André Luís (2015), "Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política", en *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, N° 95, mayo-agosto, pp. 181-224.
- Font, Joan y Galais, Carolina (2011), "The Qualities of Local Participation: the Explanatory Role of Ideology, External Support and Civil Society as Organizer", en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 35 N° 5, pp. 932-948.
- Fung, Archon (2006), "Varieties of Participation in Complex Governance", en *Public Administration Review*, Vol. 66 Special Issue, pp. 66-75.

- Galais, Carolina; Navarro, Clemente J.; y Fontcuberta, Paloma (2013), "La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía", en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 32, julio, pp. 65-87.
- Ganuzo, Ernesto (2005), "Democracia y nuevos horizontes: emergencia y límites de los presupuestos participativos en España", en *Acciones e Investigaciones Sociales*, N° 20, pp. 5-39.
- Ganuzo, Ernesto y Gómez Fortes, Braulio (2008), *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*, Madrid, Fundación Alternativas.
- Gilman, Hollie Russon (2012), "Transformative Deliberations: Participatory Budgeting in the United States", en *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8 N° 2, Article 11.
- \_\_\_\_\_ (2016), *Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America*, Washington, Brookings Institution Press.
- Goldfrank, Benjamin (2006), "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, pp. 3-28.
- \_\_\_\_\_ (2019), "La difusión y el diseño de los presupuestos participativos en Brasil y los Estados Unidos", en *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, Vol. 6 N° 11, pp. 59-80.
- Ispizua, Marian y Lavia, Cristina (2016), *La investigación como proceso: planificación y desarrollo*, Madrid, Dextra Editorial.
- Jorba, Laia y Anduiza, Eva (2009), "¿Por qué y cómo evaluar la participación?", en *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Marc Parés (coord.), Barcelona, Ariel.
- Jorba, Laia; Martí, Joel; y Parés, Marc (2007), *La qualitat en la participació: orientacions per a l'avaluació participada*, Barcelona, Fundació Jaime Bofill.
- Lerner, Josh y Secondo, Donata (2012), "By the People, for the People: Participatory Budgeting from the Bottom up in North America", en *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8 N° 2, Article 2.
- Lorente, Jaime y Sánchez-Vítores, Irene (2018), "La desafección en las urnas: las elecciones generales de 2015 en España", en *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 161, pp. 41-62.
- McNulty, Stephanie (2019), "Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo", en *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, Vol. 6 N° 11, pp. 7-30.
- Miller, Steven A.; Hildreth, R. W.; y Stewart, LaShonda (2019), "The Modes of Participation: a Revised Frame for Identifying and Analyzing Participatory Budgeting Practices", en *Administration and Society*, Vol. 51 N° 8, pp. 1254-1281.

- Montecinos, Egon (2009), "El presupuesto participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 44, junio, pp. 145-174.
- \_\_\_\_\_ (2014), "Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay", en *Política y Gobierno*, Vol. 21 N° 2, pp. 349-376.
- Montero, José Ramón; Gunther, Richard; y Torcal, Mariano (1998), "Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección", en *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 83, pp. 9-49.
- Navarro, Clemente J. (2008), "Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los presupuestos participativos", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 40, febrero, pp. 81-102.
- Navarro, Clemente J.; Galais, Carolina; Font, Joan; Fontcuberta, Paloma; y Ganuza, Ernesto (2010), "Medir y explicar la calidad de la participación a nivel municipal", documento presentado en el X Congreso Español de Sociología, GT08. Grupo de Trabajo de Sociología Política. Sesión N° 3 "Ciudadanía y participación política", Pamplona, España, 1 al 3 de julio.
- Parés, Marc (coord.) (2009), *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel.
- Parés, Marc; Pomeroy, Melissa; y Díaz, Leonardo. (2007), *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos*, Barcelona, Observatorio Internacional de Democracia Participativa.
- Parry, Geraint; Moyser, George; y Day, Neil (1992), *Political Participation and Democracy in Britain*, New York, Cambridge University Press.
- Pharr, Susan J. y Putnam, Robert D. (eds.) (2018), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press.
- Pindado, Fernando (2000), *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*, Barcelona, Del Serbal.
- Pineda, Carmen (2009), "Los presupuestos participativos en España: un nuevo balance", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, N° 311, septiembre-diciembre, pp. 277-301.
- Pineda, Carmen y Pires, Valdemir (2012), "Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Vol. 4 N° 7 (Nueva Época), pp. 51-90.

- Röcke, Anja (2014), *Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*, Basingstoke, Springer.
- Rosener, Judy B. (1978), "Citizen Participation: Can We Measure its Effectiveness?", en *Public Administration Review*, Vol. 38 N° 5, pp. 457-463.
- Rowe, Gene y Frewer, Lynn Jayne (2000), "Public Participation Methods: a Framework for Evaluation", en *Science, Technology and Human Values*, Vol. 25 N° 1, pp. 3-29.
- Schneider, Cecilia y Díaz Rosaenz, Micaela (2016), "Democracia y participación local: debates teóricos y análisis empírico de los presupuestos participativos en las ciudades argentinas", en *RIEM: Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, N° 13, pp. 139-169.
- Sintomer, Yves (2005), "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, febrero, pp. 63-92.
- \_\_\_\_\_ (2009), *La démocratie participative*, Paris, La Documentation Française.
- Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; y Röcke, Anja (2008), "Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges", en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 32 N° 1, pp. 164-178.
- Subirats, Joan (2005), "Catorce puntos esenciales sobre la evaluación de las políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales", en *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, N° 60 Fascículo 1 (La evaluación de políticas públicas), pp. 18-37.
- Valles, Miguel (1997), *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Síntesis.