

El rendimiento de los mecanismos de participación: género y diseño institucional. Consejos de Distrito y Presupuestos Participativos en ciudades españolas*

María J. Rodríguez García, Cristina Mateos Mora y Clemente J. Navarro Yáñez

La existencia de diferencias entre mujeres y hombres respecto a la implicación y participación políticas, conocido como *gender gap*, es un hecho recurrente. Pero también su intensidad es diferente según el ámbito que se considere, la modalidad de participación que se analice o el asunto sobre el que versa la participación. A este respecto, el ámbito local ofrece un espacio privilegiado para el análisis de este asunto, y ello, por dos razones. Por un lado, porque se trata de un ámbito en el que tiene lugar la provisión de servicios de bienestar ligados a asuntos que suelen movilizar a las mujeres, por estarles más cercanos en virtud de la división sexual del trabajo, característica de nuestras sociedades. Por otro lado, porque en este ámbito se están desarrollando iniciativas que tienden a ofrecer oportunidades de participación que, mediante distintos mecanismos, tienen como objetivo explícito involucrar a ciudadanía, grupos y colectivos que no suelen participar mediante otras vías. ¿Lo logran respecto a las mujeres?, ¿en qué medida cuenta el tipo de mecanismo que se ponga en marcha? Esta será la principal pregunta que tratará de responderse en este trabajo, centrando el estudio en dos mecanismos de participación en dos ciudades españolas mediante el análisis de una encuesta.

Después de presentar en el primer apartado los principales argumentos al respecto, en el segundo se plantean hipótesis concretas, así como el *corpus* empírico sobre el que se realizará el análisis. El tercero expone los resultados de los análisis y su discusión. El último apartado está dedicado a las conclusiones que se derivan de los resultados obtenidos.

1. *Gender gap* y oferta de oportunidades de participación a nivel municipal

Un tema clásico en el análisis de la participación política es el referido al denominado *gender gap*, esto es, el hecho de que las mujeres, respecto a los varones, suelen presentar un menor grado de interés, implicación y participación políticas (Astelarra, 1990; Elizondo, 1997; Norris, 1997; Uriarte, 1997b). Básicamente, el argumento central al respecto sostiene que las desigualdades sociales entre géneros se trasladan al espacio público en la forma de desigualdades políticas, ya sea por la existencia de pautas diferenciales de socialización entre géneros que suelen inhibir la implicación de las mujeres en la esfera pública, por la desigualdad de acceso a los recursos individuales que suelen explicar la participación (estudios, ocupación, etc.), o por su efecto en las actitudes políticas básicas para el desarrollo de comportamientos participativos (interés, involucración, eficacia política, etc.) (Bourdieu, 1988; Valiente 1994; Morales, 1999; Elizondo, 1997; Uriarte, 1997a).

No obstante, cabe hablar de ciertas diferencias de tipo contextual y en relación con el tipo de activismo político que se considere. Respecto al primer asunto, porque la amplitud del *gender gap* suele variar en función del nivel de desarrollo socioeconómico, la extensión de valores post-materialistas o el grado en que las mujeres se incorporan a otras esferas de la vida pública, como el mundo laboral (Inglehart, Norris y Welzel, 2003; Inglehart y Norris, 2004). En cuanto al segundo, porque también existen diferencias a tenor del tipo de implicación o activismo político que se considere y, especialmente, el tema que lo promueve. Así, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, el *gender gap* tiende a desaparecer cuando se trata de actividades de protesta, o incluso se invierte cuando se consideran otras formas de participación social no estrictamente políticas, como las instituciones religiosas o la actividad solidaria de ayuda a otros (Verba ... [et al], 1997: 254-259). Un caso especial al respecto es el denominado “consumerismo”, participación de consumo o consumo político, actividades

Recibido: 01-02-2011. Aceptado: 16-04-2011.

(*) Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto “Género, participación y sistemas locales de bienestar”, financiado por el Instituto de la Mujer y el Plan Nacional de I+D+I del Gobierno de España.

por las que se compran o dejan de comprar productos por razones éticas, ambientales y políticas, pues en este caso la participación de la mujer suele ser igual o mayor que la de los varones (Ferrer y Fraile, 2006; Stolle y Micheletti, 2003).

En el caso español los resultados muestran pautas similares. Por un lado, existen evidencias sobre la existencia de *gender gap* en cuanto a actitudes políticas básicas, a la implicación en actividades de partido, al contacto político y, en cierta medida, respecto a las actividades de protesta, pero no así respecto a la participación en el consumo o en la ayuda solidaria (Morales, 1999; Ferrer, Medina y Torcal, 2006; Navarro, 2011) y respecto a la participación asociativa, modal en el ámbito local, porque las diferencias son menores que respecto a otras modalidades clásicas, así como por el aumento progresivo del asociacionismo de mujeres (Rodríguez y Navarro, 2009). De hecho, aunque estas asociaciones son minoritarias frente a otros tipos (2% sobre el total de inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones), es el sector asociativo más dinámico en cuanto al número de asociaciones creadas desde los años ochenta (Mota, 1999; Vázquez, 2010)¹. Aunque también es cierto que su incorporación al mundo asociativo fuera de ese sector se caracteriza por un menor nivel de implicación en puestos de responsabilidad en las asociaciones (García-Mainar y Marcuello, 2007).

El hecho de que el *gender gap* se reduzca respecto a la pertenencia asociativa, o que tienda a desaparecer en la participación en el consumo, pone de manifiesto que la división sexual del trabajo juega, en este caso, a favor de las mujeres, al ser éstas, en mayor medida que los varones, las encargadas de las tareas domésticas y el consumo familiar. Pero, más en general, ello pone de manifiesto que, quizás, un aspecto a considerar en el análisis de la participación sean los asuntos que interesan -o no- a las mujeres, esto es, los que las movilizan. Así, en el caso estadounidense, los asuntos que movilizan más a las mujeres son, principalmente, dos: el aborto y la educación (Verba ...[et al], 1997: 261-263; Schlozman ...[et al], 1995). Estos asuntos suponen dos ejemplos concretos, respectivamente, de temas incluidos en las denominadas agenda estratégica y agenda práctica de género, respectivamente (Molyneux, 1985). La primera, característica de los movimientos feministas de segunda generación, se centra en el reconocimiento de derechos para reducir desigualdades de género en distintos ámbitos (laboral, salud, etc.); la segunda, en relación con la reducción o mejora de las tareas de cuidado en el seno de las familias (educación, guarderías, mayores, etc.); siendo en general los primeros más activos a nivel nacional, y las asociaciones centradas en los segundos, a nivel local (Valiente, 1994; San José, 2005; Murillo, 2003; Ruiz, 2009).

A este respecto debe considerarse que es el ámbito local en donde en mayor grado se presentan los asuntos relativos a la agenda práctica de género, en la medida en que éste se ha convertido, progresivamente, en el *locus* de la provisión de servicios personales y de bienestar (Valiente, 1999; Navarro y Rodríguez, 2009). Esto supondría que en este ámbito cabría esperar un menor *gender gap*, pues la “agenda local” daría lugar a cierto efecto movilizador entre las mujeres. De hecho, aunque escasas, existen evidencias que apuntan a ello. Además del activismo del asociacionismo de mujeres centrado en los asuntos de la agenda práctica de género, el hecho es que las mujeres muestran más confianza e interés por la política local que los varones, o son muy activas respecto a los asuntos relativos a su entorno más cercano, su vecindario o barrio (Andrew, 1995; Lowndes, 2004; Oliver, 2001). Se trataría, pues, de una especie de “involucración cívica invisible” en torno al cuidado, los asuntos y servicios relativos a estos (Herd y Harrington, 2002), que, en general, suelen proveerse a nivel municipal.

Pero además de sus ámbitos de actuación, el municipio puede suponer una esfera propicia para la participación de la mujer, porque es en este ámbito donde vienen dándose en mayor medida procesos de innovación democrática a través de diferentes mecanismos participativos. En general, estos se ponen en marcha para mejorar la toma de decisiones en relación con las políticas públicas o acercar los procesos que estas implican para favorecer la participación de la ciudadanía (Font, 2001; Navarro, 2008). No obstante, en cuanto a su morfología y diseño institucional son muy diferentes, pudiendo ello influir en el grado en que logran tales objetivos (Font y Galais, 2011; Navarro y Font, 2010). A este

respecto, en el caso español pueden diferenciarse, a manera de modelos ideales, dos grandes tipos de mecanismos: aquellos más tradicionales de base asociativa, por un lado, y los más novedosos, de corte deliberativo, que suelen orientarse en mayor medida a la participación de la ciudadanía individualmente (Font, 2001; Navarro, Font y Cuesta Azofra, 2009). En gran medida, estos nuevos mecanismos surgen como una vía para que la ciudadanía se involucre en la vida participativa de forma independiente a su activismo participativo previo, como el hecho de participar activamente en asociaciones. Se sabe que en los mecanismos más tradicionales han estado presentes en mayor medida aquellos ciudadanos que tenían algún vínculo previo con el movimiento asociativo. Esto ha provocado que, en estos mecanismos, las demandas y asuntos tratados sean básicamente los mismos que en las asociaciones, considerando en menor medida aquellas demandas e intereses que no contaban en su agenda, así como dejando sin atender nuevos asuntos o políticas que deben ser tratados por los municipios (Navarro, 2000 y 2003; Rodríguez, Navarro y Mateos, 2011). En algunos casos, de forma explícita, los nuevos mecanismos se han puesto en marcha para tratar de limitar el denominado “efecto doble llamada”, esto es, el hecho de que los ciudadanos que participan en los mecanismos son, normalmente, los que ya lo hacían previamente a través de asociaciones, promoviendo la percepción de que “siempre son los mismos” (Navarro, Font y Cuesta Azofra, 2009; Navarro y Font, 2010). Por tanto, con la oferta de oportunidades de participación en los municipios se pretende fomentar que existan “más participantes” y, especialmente entre los mecanismos más novedosos de base individual, participantes que no suelen implicarse en otras formas de activismo, en particular el asociacionismo, forma más común en el ámbito local junto al contacto con representantes políticos o funcionarios públicos (Ganuza Fernández y Álvarez, 2003; Sintomer, 2005).

Lo anterior supone que para dar cuenta del efecto o éxito de estas iniciativas respecto a su capacidad de generar más y/o nuevos participantes, debería atenderse tanto a sus “rendimientos brutos” como a sus “rendimientos netos”. Los primeros se refieren a la medida en que la oferta de oportunidades de participación (el mecanismo o mecanismos que se consideren) logra movilizar a la ciudadanía, esto es, ¿cuántos ciudadanos y ciudadanas participan en ellos? Los segundos, en cambio, se refieren a la medida en que los mecanismos logran hacer participar a ciudadanos y ciudadanas que no suelen hacerlo a través de otras formas de participación, esto es, ¿cuántos de los participantes no suelen participar de otra forma? (Navarro, 2008).

Desde esta perspectiva, el “efecto doble llamada” al que se ha hecho referencia previamente, o la existencia de *gender gap*, supondrían la medición de rendimientos netos en donde el criterio de comparación para establecer quiénes son los nuevos participantes son, respectivamente, el mundo asociativo y el género. Cabría plantearse, pues, ¿qué rendimientos netos tienen los mecanismos de participación respecto a la participación asociativa o al género? Y dada la diferencia entre mecanismos diseñados para seleccionar, o no, a sus participantes entre el mundo asociativo, ¿existen diferentes rendimientos netos según este rasgo del diseño institucional de los mecanismos?

A este respecto cabe pensar, en principio, que los mecanismos más tradicionales de base asociativa promuevan en mayor medida el efecto doble llamada que los de base individual, esto es, que sus rendimientos netos sean menores (pues participarían en mayor medida ciudadanos que ya lo hacen a través de asociaciones). Pero también, que este efecto, en cierta medida, reproduzca diferencias entre géneros en razón de la posición de las mujeres respecto al mundo asociativo. Por un lado, las asociaciones de mujeres son menos, frente a otras en el tejido asociativo de los municipios, por lo que sus representantes en consejos consultivos serían menos que para otros tipos de asociaciones; y por otro lado, al ser también menos las mujeres que ocupan cargos directivos en otros tipos de asociaciones, la probabilidad de que estén en tales consejos es, por tanto, también menor que la de los varones. Esto supondría que el diseño institucional de los mecanismos de base asociativa podría reproducir la desigualdad de género en el mundo asociativo. En cambio, en los mecanismos de base individual, las mujeres no deberían enfrentar esta barrera de entrada derivada del diseño institucional del mecanismo

participativo (ni por ser menor el número de asociaciones, ni por el cargo que ocupen en ellas, pues la convocatoria es a la ciudadanía individualmente).

2. Modelo operativo: hipótesis, datos y análisis propuestos

De lo expuesto más arriba cabría esperar, pues, que el *gender gap* fuese menor cuando se comparan mecanismos de participación innovadores, de carácter deliberativo y, sobre todo, de base individual, frente a los más tradicionales de base asociativa. Esta es la pregunta central del presente trabajo, a saber: ¿se reduce el *gender gap* en los mecanismos de participación pública de base individual frente a los de base asociativa?; de ser así, ¿se explica por el “efecto doble llamada”?

Para analizar esta cuestión se utiliza la encuesta sobre “Participación Local” realizada por el CIS en 2006 (CIS2661)². Además de actitudes y opiniones sobre la política y el gobierno local, este estudio ofrece información sobre la participación mediante diversos mecanismos, y entre ellos, dos que pueden representar adecuadamente la diferencia entre los tradicionales de base asociativa y los más novedosos de base individual, a saber: Consejos Consultivos (de Distrito o Sectoriales) y Presupuestos Participativos. Se trata, pues, de una comparación de casos (mecanismos) muy diferentes, en donde la diferencia crucial se refiere a un elemento de su diseño institucional: la selección de los participantes (asociativa vs. individual)³.

En concreto, la encuesta ofrece una muestra representativa de ciudadanas y ciudadanos para el conjunto de ciudades españolas de 100 mil y más habitantes (un total de 3.994 entrevistas), habiendo sobre-representado con submuestras mayores a algunos municipios. De estos, el estudio se centra en dos ciudades, Córdoba y Getafe, que tienen muestras semejantes y, por tanto, permitirán realizar, no sin cierta precaución, algunos análisis (500 casos en cada ciudad). Ambas vienen destacando por su oferta de oportunidades de participación, y en particular, porque en ambas existen los dos mecanismos anteriormente mencionados. En ambas ciudades, en el momento de realización de la encuesta, los Presupuestos Participativos se organizan en asambleas abiertas a ciudadanos en las que hacen sus propuestas, que se seleccionan por votación, mientras que los Consejos de Distrito están formados por representantes de asociaciones. Esto supone la posibilidad de comparar ambos mecanismos en dos municipios en donde se han aplicado y con una muestra adecuada para ello (mil casos en total)⁴.

En concreto, se analizan sus rendimientos netos en atención al hecho de que los entrevistados hayan contactado con una asociación y su género, esto es, la presencia del efecto doble llamada y del *gender gap* en cada mecanismo. Esto es, se utilizan estas variables como patrones de comparación para determinar si la ciudadanía participante en los mecanismos es aquella que ya lo suele hacer (en asociaciones o por ser varón), o más bien se incorpora, en mayor medida, una ciudadanía que no suele hacerlo (no asociada o mujeres), lo que daría cuenta de rendimientos netos positivos. En concreto, a este respecto se plantean las siguientes hipótesis:

H1. Diseño institucional y asociacionismo: el “efecto doble llamada” será menor en los mecanismos más innovadores de base individual que los tradicionales de base asociativa, pues la ciudadanía no debe enfrentar la “barrera institucional” de la pertenencia o el contacto con el mundo asociativo. Esto es, los mecanismos de base individual presentarán mayores rendimientos netos respecto al mundo asociativo que los de base asociativa.

H2. Diseño institucional y género: el *gender gap* será menor en mecanismos innovadores de base individual frente a los tradicionales de base asociativa al no presentar las “barreras de entrada” que suponen los segundos en la forma de “menor probabilidad de presencia”: menos asociaciones de mujeres y menos mujeres en cargos directivos de otras asociaciones que puedan participar como sus representantes.

H3. Diseño institucional, asociacionismo y género: en los mecanismos de base asociativa el “efecto doble llamada” será mayor entre los varones, mientras que será igual para varones y mujeres en los de base individual. El diseño institucional de los primeros (la selección de los participantes), basada en representantes asociativos, reforzará el *gender gap* entre sus participantes.

En concreto, para analizar la existencia del “efecto doble llamada” se considerará si los entrevistados se han puesto en contacto con una asociación que actúa sobre problemas del municipio. Se ha preferido esta variable a la pertenencia asociativa por dos motivos. Por un lado, porque la tesis del efecto doble llamada supone que participan más en los mecanismos quienes, por tener contacto con el mundo asociativo, conocen la existencia de los mecanismos, sus convocatorias, etc. Evidentemente, la pertenencia puede garantizarlo, aunque también se puede pertenecer a una asociación y no ser activo en ella, mientras que el haber realizado contacto con alguna asociación supone esa posibilidad explícitamente. Además, quienes lo hacen son, mayoritariamente, miembros de asociaciones⁵. Por otro lado, porque así pueden realizarse análisis con un mayor número de casos, sobre todo cuando se cruce esta variable con otras para analizar rendimientos netos de la participación (por el hecho de haber participado en algún mecanismo participativo). Esto garantizará una mayor validez estadística de los resultados⁶.

Primeramente se analizarán los rendimientos netos de los dos mecanismos según se haya dado contacto asociativo y según género, para evidenciar así la existencia del efecto doble llamada y el *gender gap* en ellos. Esto es, las dos primeras hipótesis. Para ello, con base en la metodología propuesta en Navarro (2008), se utilizarán unas simples tablas de contingencia, calculando la diferencia de porcentajes entre participantes en los dos mecanismos según hayan contactado con asociaciones (o no) y género (varones vs. mujeres), además de considerar el indicador Chi² para conocer el grado de asociación entre las dos variables. Posteriormente, se estudiarán los rendimientos netos de estos mecanismos considerando conjuntamente el contacto asociativo y el género, de manera que pueda mostrarse si el efecto llamada incide de forma diferente entre varones y mujeres, y en qué tipo de mecanismo. Se trata, pues, de aportar evidencias sobre la tercera hipótesis. En este caso se realizarán tablas de contingencia entre contacto asociativo y participación en los dos mecanismos, pero controlando por género (tablas diferenciadas para varones y mujeres). Además, para controlar el posible efecto de otras variables explicativas de la participación, como los recursos individuales y las actitudes políticas, se realizará un análisis multivariable mediante modelos lineales generalizados. En este caso se incluirán algunos indicadores de recursos y actitudes que suelen explicar la participación como variables de control (co-variables), en concreto: la edad, el nivel de estudio, la situación laboral, la frecuencia con la que se habla de asuntos locales, el sentimiento de eficacia política y la confianza en el gobierno municipal⁷. En concreto, para cada mecanismo de participación se realizarán dos modelos, uno sin incluir la interacción entre género y contacto asociativo, lo que mostrará el efecto de cada una de estas variables controlando por la otra y el resto de antecedentes participativos, y otro modelo incluyendo este efecto interactivo entre ellas, lo que dará cuenta de si el efecto doble llamada es diferente según género y en cada mecanismo. Esto permitirá evidenciar el alcance de la tercera hipótesis, pero además, controlando el efecto de otras variables explicativas de la participación.

3. Resultados y discusión

En general, el rendimiento bruto de los mecanismos de participación es bastante bajo, tal y como han mostrado otros estudios (Navarro, 2008; Carvalho ...[et al], 2002). En concreto, tan solo el 6% de los entrevistados dice haber participado en un Consejo de Distrito, lo que se reduce a la mitad (3%) en el caso de los Presupuestos Participativos. Además, la consideración del contacto asociativo y el género muestra que el rendimiento neto de los mecanismos es también, en general, bajo (Tabla 1). La diferencia entre los participantes y no participantes es siempre superior para los que han contactado con asociaciones, así como también para los varones frente a las mujeres. Esto es, los mecanismos de participación logran que aquellos ciudadanos que tienen contacto con asociaciones sean los que más se acerquen y participen en los mecanismos, mientras que no tienen el mismo efecto sobre aquellos ciudadanos que no han tenido ningún contacto anterior con el mundo asociativo.

Tabla 1
Rendimientos netos de los mecanismos participativos: contacto asociativo y género

			Participó en mecanismo		Total		Chi ²	
			No	Sí	%	n	Valor	Sigf.
Consejo Distrito	Género	Varón	92,3	7,7	100	482	2,430	0,119
		Mujer	94,7	5,3	100	514		
	Contacto asociativo	No	97,1	2,9	100	862	141,429	0,000
		Sí	69,3	30,7	100	127		
	Total			93,6	6,4	100	996	
Presupuestos Participativos	Género	Varón	97,5	2,5	100	482	0,580	0,446
		Mujer	96,7	3,3	100	515		
	Contacto asociativo	No	98,7	1,3	100	865	66,200	0,000
		Sí	85,6	14,4	100	125		
	Total			87,3	12,7	100	997	

Fuente: elaboración propia a partir de CIS2661.

Ahora bien, la magnitud y significatividad de tales diferencias son distintas entre los dos mecanismos participativos considerados. Así, entre aquellos que participan en Consejos de Distrito, la diferencia entre los que han contactado con asociaciones y los que no lo han hecho es igual a 28 puntos porcentuales, siendo de 13 puntos para los participantes en Presupuestos Participativos. En ambos casos las diferencias son significativas, esto es, existe el denominado “efecto doble llamada”; pero es menor en el segundo de los mecanismos considerados (valores de Chi² iguales a 141,429 y 66,200, respectivamente). Esto es, si se convoca a la ciudadanía individualmente parecen obtenerse mejores rendimientos netos: se promueve en mayor medida la participación de aquellos que no lo hacían antes, al menos, respecto al mundo asociativo.

En cuanto a las diferencias de género, los resultados muestran que, aunque existentes, son muy pequeñas y no significativas (no superan los dos puntos porcentuales). En todo caso, cabe resaltar que es positiva para los varones en los Consejos de Distrito (2 puntos), pero positiva para las mujeres en los Presupuestos Participativos (1 punto). Esto es, no parece existir *gender gap* respecto a los mecanismos de participación, sean de base asociativa o de base individual. De manera que los mecanismos de participación parecen reducir el tradicional *gender gap* en la participación política.

Así pues, mientras que el género no parece influir en los rendimientos netos de los mecanismos considerados, sí lo hace, y de forma muy significativa, el contacto asociativo. Ahora bien, ¿es ese “efecto doble llamada” similar para varones y mujeres?; ¿es similar con independencia del diseño institucional de los mecanismos? Según muestran los resultados, cabría afirmar que el diseño institucional influye de forma diferente en la incidencia del efecto doble llamada para hombres y mujeres. Así, en el caso de los Consejos de Distrito, el efecto neto entre los varones (como diferencia entre los que han contactado con asociaciones y los que no lo han hecho entre los participantes) supone cerca de 38 puntos, mientras que es de 17 puntos para las mujeres. Esto es, el efecto doble llamada incide en mayor medida en los varones que en las mujeres. En los Presupuestos Participativos, en cambio, la diferencia es menor, pero con una tendencia contraria: afecta algo más a las mujeres (diferencia igual a 16 puntos) que a los varones (10 puntos). O de otra forma, a partir de estos resultados cabría pensar que las mujeres activas en el mundo asociativo participan, más o menos por igual, en los Presupuestos Participativos que en los Consejos de Distritos (17,7% y 20,6%, respectivamente), mientras que los varones activos en el mundo asociativo lo hacen, sobre todo, en los segundos (40,6% frente a 11,1%) (Tabla 2)⁸.

Tabla 2
Los rendimientos de los mecanismos de participación: *gender gap* y contacto asociativo según tipos de mecanismos

Porcentajes sobre el total de participantes en la situación que supone cada casilla

Mecanismo participativo	Género	Porcentajes participantes en mecanismos, según...		Total	Diferencia (1)	Chi ² (2)
		No contacto asociativo	Contacto asociativo			
Consejo Distrito	Varón	2,7	40,6	7,8	37,9	111,316
	Mujer	3,1	20,6	5,3	17,5	34,035
Presupuestos Participativos	Varón	1,2	11,1	2,5	9,9	21,003
	Mujer	1,3	17,7	3,3	16,4	45,935

Fuente: elaboración propia a partir de CIS2661.

Notas:

(1) La diferencia se ha calculado de la forma siguiente: % contacto – % no contacto.

(2) Todos los Chi² son significativos para $p < 0,005$.

Así, pues, el efecto doble llamada afecta tanto a varones como a mujeres, pero su incidencia es mayor para los primeros respecto a los mecanismos de base asociativa. Para las mujeres, en cambio, su efecto es básicamente similar en los dos tipos de mecanismos. Los análisis multivariados parecen confirmarlo (Tabla 3). Así, los modelos sin efectos interactivos muestran que la participación en los dos mecanismos aumenta cuando lo hace la edad, la involucración política en los asuntos locales y el contacto asociativo, sin que existan diferencias según género. Ahora bien, la inclusión del efecto interactivo entre contacto asociativo y género especifica estos resultados, pues es significativo, pero sólo para los Consejos de Distrito, además de mostrar, en este caso, cierto *gender gap* (favorable a los varones). Esto es, en los Consejos de Distrito participan algo más los varones, sobre todo por su contacto asociativo. Esto indica que en este tipo de mecanismo el efecto doble llamada es diferencial según géneros. En cambio, en el caso de los Presupuestos Participativos, el efecto es algo menor, pero sobre todo similar para varones y mujeres (el efecto interactivo no es significativo). Participan algo más los que están en contacto con el mundo asociativo, pero ello sucede tanto entre hombres como entre mujeres.

Tabla 3
Los rendimientos de los mecanismos de participación: *gender gap*, efecto doble llamada y diseño institucional

Modelos lineales generalizados (GLM)

	Consejo Distrito		Presupuesto Participativo	
	Modelo 1 Coef. (error)	Modelo 2 Coef. (error)	Modelo 1 Coef. (error)	Modelo 2 Coef. (error)
Cte	-3,092 (0,771) **	-3,493 (0,808) **	-3,143 (1,008) **	-3,059 (1,0198) **
Género (mujer)	-0,326 (0,312)	-0,986 (0,449) *	0,420 (0,428)	0,609 (0,559)
Edad	4,620 (1,013) **	4,624 (1,104) **	2,796 (1,279) *	2,822 (1,286) *
Estudios	0,189 (0,684)	0,199 (0,693)	0,646 (0,926)	0,650 (0,929)
Situación laboral (ocupado)	0,578 (0,378)	0,565 (0,384)	0,196 (0,491)	0,196 (0,491)
Habla asuntos locales	-1,511 (0,545) *	-1,540 (0,547) *	-1,658 (0,810) *	-1,665 (0,812) *
Confianza ayuntamiento	0,089 (0,604)	0,111 (0,612)	0,534 (0,847)	0,524 (0,850)
Eficacia política	0,290 (0,432)	0,333 (0,435)	0,067 (0,590)	0,054 (0,591)
Contacto asociativo	2,415 (0,319) **	1,719 (0,455) **	2,087 (0,432) **	2,276 (0,565) **
Contacto asociativo*género		-1,282 (0,607) *		0,435 (0,819)
Bondad ajuste modelos				
Deviance	334,733	330,168	203,189	202,908
Chi ²	1148,367	978,832	858,133	829,157
AIC	352,733	350,168	221,189	222,908
BIC	396,230	398,498	264,686	271,239
Grados libertad	919	918	919	918
N	932	932	932	932

Fuente: elaboración propia a partir de CIS2661.

Sigf.: * p < 0,05; ** p < 0,005.

Básicamente, estos análisis vienen a mostrar que el diseño institucional de los Consejos de Distrito refuerza el *gender gap* que existe en el seno del tejido asociativo, que se deriva del hecho de que las mujeres tienen, en principio, menos probabilidades de estar presentes en ellos (por su peso sobre el tejido asociativo y por el lugar que ocupan en las asociaciones). Al contrario, los Presupuestos Participativos parecieran desincentivar a los hombres que son activos en el mundo asociativo, sin que erosionen la presencia de las mujeres, aumentando además (en términos comparativos respecto a los Consejos de Distrito) la presencia de hombres sin experiencia de contacto con el mundo asociativo. Sus rendimientos netos son, pues, algo mayores, sin que parezcan reducir diferencias de género. Esto es, reducen mucho más el efecto doble llamada que el *gender gap*.

4. Conclusiones

Al inicio de este trabajo se señaló que el ámbito local pudiera constituir un espacio político en el que el tradicional *gender gap* se viera reducido, tanto por los asuntos que ocupan a este nivel de gobierno, como por la oferta de oportunidades de participación que estos vienen haciendo, pues uno de sus objetivos centrales, entre otros, es dar cabida a grupos o colectivos que no lo hacen mediante formas participativas tradicionales. El estudio se ha centrado en el segundo asunto, y el alcance de los análisis obtenidos, con las limitaciones que se derivan de un estudio comparado de casos, permitiría adelantar lo siguiente:

- El rendimiento bruto de los mecanismos de participación es, en general, bajo.
- El género no introduce diferencias en sus rendimientos netos: no se produce el *gender gap* que suele estar presente en modalidades básicas de participación política.

- El contacto con el mundo asociativo reduce sus rendimientos netos: la participación pública a través de mecanismos de participación depende de la movilización previa en el mundo asociativo. Existe un evidente y fuerte “efecto doble llamada”, y se produce tanto entre varones como entre mujeres.

- El diseño institucional de los mecanismos produce diferentes rendimientos netos: son mayores cuando el diseño institucional del mecanismo es de base individual, pues debilitan el efecto doble llamada. Esto es, los mecanismos tradicionales de base asociativa reproducen en mayor medida el efecto doble llamada (la diferencia entre quiénes son y no son activos en asociaciones), pero también reproducen la diferencia entre géneros.

A grandes rasgos, estos resultados, que se resumen en la Tabla 4, vienen a confirmar las hipótesis planteadas. Estas suponen, básicamente, que los rendimientos de la oferta de oportunidades de participación dependen tanto del activismo previo en el mundo asociativo de la ciudadanía como también del diseño institucional de los mecanismos con la que aquella se realice. Más concretamente, los análisis evidencian sobre todo dos cuestiones, una relativa al diseño institucional de los mecanismos, y otra referida a las ecologías asociativas y el papel de las mujeres en ellas. Por un lado, los mecanismos participativos enfrentan el reto de generar “nuevos participantes” que no lo hagan a través del tejido asociativo. A este respecto cuenta su diseño institucional. Aquí se ha considerado un aspecto (si la convocatoria es asociativa o individual) y se ha mostrado que tienen un efecto destacado en la generación de nueva ciudadanía activa. Esto es, el diseño importa respecto a los rendimientos netos de los mecanismos participativos. Pero aun más, el diseño tiene como efecto indirecto la posibilidad de reproducir o limitar las diferencias entre géneros, el *gender gap*. Ello parece deberse, sobre todo, a que los varones activos en el mundo asociativo dejan de participar en los nuevos mecanismos abiertos a toda la ciudadanía. De hecho, si se atiende a las mujeres que participan y las que no participan, la incidencia del efecto doble llamada es indiferente al diseño institucional de los mecanismos. Esto es, aquellas que son activas, considerado aquí a través del contacto asociativo, suelen participar más o menos por igual ante la oferta de oportunidades de participación que realizan los municipios. Si se quiere, una vez que participan, las pocas que lo hacen en comparación con los varones, suelen hacerlo siempre que tienen posibilidades para ello.

Tabla 4
Rendimientos de mecanismos participativos: principales resultados

Rendimiento	Según... (patrón de comparación)	Indicador	Diseño institucional	
			Consejos de Distrito (base asociativa)	Presupuestos Participativos (base individual)
Rendimiento bruto		Porcentaje (%)	6	3
Rendimiento neto	Doble llamada (contacto asociativo)	Diferencia porcentajes Chi ² (sigf.)	28 141,429 (0,000)	11 66,200 (0,000)
	<i>Gender gap</i> (mujer)	Diferencia porcentajes Chi ² (sigf.)	2 2,430 (0,119)	1 0,580 (0,446)
	<i>Gender gap</i> (mujer)	Coficiente (sigf.)	-0,986 (0,028)	0,609 (0,276)
	Doble llamada Doble llamada* <i>gender gap</i>	Coficiente (sigf.) Coficiente (sigf.)	1,719 (0,000) -1,282 (0,035)	2,276 (0,000) 0,435 (0,596)

Fuente: elaboración propia.

De ambas cuestiones cabría concluir, pues, que los mecanismos innovadores de base individual, como es el caso de los Presupuestos Participativos, reducen tanto el efecto doble llamada, como el tradicional *gender gap*. Por tanto, tienen mejores rendimientos netos en cuanto a su capacidad

movilizadora de generar nuevos participantes, que los mecanismos tradicionales de base asociativa como los Consejos de Distrito. Más específicamente, los primeros reducen las barreras de entrada que suponen la escasa presencia del asociacionismo de mujeres en el tejido asociativo municipal y el lugar que éstas suelen ocupar en las asociaciones que no son de mujeres. Esta presencia diferencial en el mundo asociativo se traduce en diferentes probabilidades de presencia -de participación- en mecanismos basados en diseños institucionales de base asociativa. En cambio, los de base individual, aunque deban enfrentar todavía el efecto de la doble llamada asociativa, al menos no imponen costes derivados de la probabilidad de la presencia asociativa entre las mujeres.

Lo anterior supone que la mejora en el rendimiento participativo de la oferta de oportunidades de participación que realizan los municipios pasa, al menos, por atender su diseño institucional. Este no es indiferente respecto al público que logra movilizar, y no sólo por el efecto directo que supone la participación asociativa previa, sino porque así reproduce -o puede limitar- las desigualdades que existen en ese mismo fenómeno participativo. Depende de la opción adoptada respecto al diseño institucional de la oferta de oportunidades de participación que realizan los municipios a través de diferentes mecanismos participativos. Sin duda, otras mejoras en su rendimiento escapan de su diseño y tienen que ver con estrategias para equilibrar la presencia pública y participativa de colectivos que tradicionalmente están alejados de la política, como es el caso de las mujeres.

De manera más general, de los resultados presentados se deriva que la acción pública, mediante la oferta de oportunidades de participación, puede modificar ciertas tendencias en las desigualdades participativas entre grupos y, en especial, la que aquí se ha considerado: entre géneros. La política pública de participación, que implica la existencia de ciertos mecanismos participativos, supone, pues, un factor relevante a la hora de explicar o, desde una perspectiva aplicada, modificar las pautas e intensidad con la que varones y mujeres se acercan a la política local. Más simplemente, la oferta de oportunidades de participación puede erosionar el tradicional *gender gap* participativo, sobre todo si se orienta por diseños institucionales que neutralicen el efecto desigual de las formas participativas tradicionales.

Evidentemente, aquí tan solo se ha analizado un elemento del diseño institucional de los mecanismos de participación respecto a un grupo específico (las mujeres), y en dos municipios concretos. El análisis debería avanzar considerando otros elementos del diseño u otros grupos (por ejemplo, la población joven). Esto es, pueden realizarse otras indagaciones respecto a distintos grupos o sectores, y otros aspectos del diseño institucional de los mecanismos participativos, que sin duda ayudarían a profundizar en los argumentos y análisis aquí planteados, pero también pueden dar cuenta de efectos demostrativos para orientar el diseño de estos en aras a mejorar sus rendimientos netos.

Notas

¹ Cabe señalar que, en buena medida, el aumento progresivo del número de asociaciones de mujeres en España está íntimamente relacionado con el apoyo que al respecto realizan los organismos de género (Instituto de la Mujer), que han promovido la reducción del *gender gap* en este ámbito específico de la participación de las mujeres, a lo que ha solido denominarse “institucionalización del movimiento feminista” (Ruiz, 2009).

² El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) es un organismo público que tiene como objetivo principal el estudio de la sociedad española, labor que viene desarrollando desde 1976. Lleva a cabo esta tarea fundamentalmente a través de la realización de encuestas en las que se pregunta a la gente su opinión sobre temas diversos de la actualidad socioeconómica y política (sanidad, educación, inmigración, entre otros).

³ Para mayor información sobre el estudio, puede consultarse la web del Centro de Investigaciones Sociológicas (www.cis.es) o Navarro, Font y Cuesta Azofra (2009).

⁴ Córdoba es capital de provincia, con unos 300 mil habitantes. Getafe es una ciudad del área metropolitana de Madrid, con unos 160 mil habitantes. La composición, estructura y funcionamiento de los dos mecanismos pueden consultarse en sus respectivas páginas web institucionales (www.ayuncordona.es y www.getafe.es).

⁵ Indudablemente, la pertenencia influye en la toma de contacto asociativa. La relación entre ambas variables es positiva y significativa ($\chi^2=31,917$, sigf.=0,000).

⁶ Se han realizado los mismos análisis que se presentan a continuación considerando la variable ‘pertenencia asociativa’ a cualquier tipo de asociación; los resultados son similares a los que se muestran. Pero en los cruces concretos, la variable de contacto asociativo tiene más casos, lo que hace más robustos los análisis. No se han realizado análisis por tipos de asociaciones pues no hay casos suficientes para realizar los cruces y efectos interactivos.

⁷ Todas las variables han sido estandarizadas en escalas (0,1).

⁸ La tabla completa se puede consultar en el Anexo.

Bibliografía

- Andrew, Caroline (1995), “Getting Women’s Issues on the Municipal Agenda: Violence against Women”, en *Gender in Urban Research*, J. A. Garber y R. S. Turner (eds.), Thousand Oaks, Sage.
- Astelarra, Judith (comp.) (1990), *Participación política de las mujeres*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Bourdieu, Pierre (1988), *La distinción*, Madrid, Taurus.
- Burns, Nancy y Schumaker, Paul (1987), “Gender Differences in Attitudes about the Role of Local Government”, en *Social Science Quarterly*, Vol. 68 N° 1, Malden, pp. 138-147.
- Carvalho, Maria do Carmo; Texeira, Ana Claudia; Antonini, Luciana; y Magalhães, Inês (2002), “Orçamento participativo en municipios paulistas (1997-2000)”, São Paulo, Instituto Pólis (Cuadernos Pólis; N° 5).
- Elizondo, Arantxa (1997), “Comportamiento político de las mujeres: evolución y paradojas en la investigación”, en *Mujeres en política: análisis y práctica*, Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), Barcelona, Ariel.
- Ferrer, Mariona y Fraile, Marta (2006), “Exploring the Social Determinants of Political Consumerism in Western Europe”, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Working Paper; N° 57).
- Ferrer, Mariona; Medina, Lucía; y Torcal, Mariano (2006), “La participación política: factores explicativos”, en *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, José R. Montero, Joan Font y Mariano Torcal (coords.), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Font, Joan (coord.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- Font, Joan y Galais, Carolina (2011), “The Qualities of Local Participation: the Explanatory Role of Ideology, External Support and Civil Society as Organiser”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 35 N° 4, Malden.
- Galais, Carolina; Navarro, Clemente J.; y Font, Joan (2011), “La calidad de las experiencias participativas”, en *Democracia local en Andalucía: experiencias participativas en los municipios andaluces*, Joan Font (coord.), Sevilla, Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Ganuzá Fernández, Ernesto y Álvarez, Carlos (coords.) (2003), *Democracia y presupuestos participativos*, Barcelona, Icaria.
- García-Mainar, Inmaculada y Marcuello, Carmen (2007), “Members, Volunteers, and Donors in Nonprofit Organizations in Spain”, en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 36 N° 1, Thousand Oaks, pp. 100-120.

- Herd, Pamela y Harrington, Madonna (2002), "Care Work: Invisible Civic Involvement", en *Gender and Society*, Vol. 16 N° 5, Kingston, pp. 665-688.
- Inglehart, Ronald y Norris, Pippa (2004), *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change around the World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Inglehart, Ronald; Norris, Pippa; y Welzel, C. (2003), "Gender Equality and Democracy", en *Comparative Sociology*, Vol. 1 Nos. 3-4, Leiden, pp. 321-346.
- Lovenduski, Joni y Randall, Vicky (1993), *Contemporary Feminist Politics: Women and Power in Britain*, Oxford, Oxford University Press.
- Lowndes, Vivien (2004), "Getting on or Getting by? Women, Social Capital and Political Participation", en *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 6 N° 1, Oxford, pp. 45-64.
- Molyneux, Maxine (1985), "Mobilization without Emancipation? Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua", en *Feminist Studies*, Vol. 11 N° 2, College Park, pp. 227-254.
- Morales, Laura (1999), "Political Participation: Exploring the Gender Gap in Spain", en *South European Society and Politics*, Vol. 4 N° 2, London, pp. 223-247.
- Mota, Fabiola (1999), "La realidad asociativa en España", en *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Joan Subirats (ed.), Madrid, Fundación Encuentro; Fundación Caja Madrid; Fundación ONCE.
- Murillo de la Vega, S. (2003), *Ciudadanía activa: asociacionismo de mujeres*, Madrid, Comunidad de Madrid. Consejo de la Mujer.
- Navarro, Clemente J. (2000), "El sesgo participativo: introducción a la teoría empírica de la democracia participativa", en *Papers: Revista de Sociología*, N° 61, Barcelona, pp. 11-37.
- _____ (2003), *Democracia asociativa y oportunismo político*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- _____ (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, Caracas, pp. 81-102.
- _____ (2011), *Comunidades locales y participación política en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Navarro, Clemente J. y Font, Joan (2010), "The Biased Inclusiveness of Local Democratic Innovations: Vehicles or Obstacles for Political Equality?", en *Democratic Innovations*, Brigitte Geissel (ed.), London, Routledge, European Consortium for Political Research.
- Navarro, Clemente J.; Font, Joan; y Cuesta Azofra, María (2009), *¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Navarro, Clemente J. y Rodríguez, María J. (2009), "Ámbito local y dimensión socio-política de género", documento presentado en el XXI World Congress of Political Science, organizado por la International Political Science Association, Santiago, Chile, 12 al 16 julio.
- Norris, Pippa (1997), "Implicaciones de las diferencias de género en el comportamiento electoral", en *Mujeres en política: análisis y práctica*, Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), Barcelona, Ariel.
- Oliver, J. Eric (2001), *Democracy in Suburbia*, Princeton, Princeton University Press.
- Rodríguez, María J.; Navarro, Clemente J.; y Mateos, Cristina (2011), "La evaluación de los mecanismos de participación a través de sus rendimientos: el caso de la feminización de los presupuestos participativos de Sevilla", en *Revista Internacional de Organizaciones*, Tarragona (por publicar).
- Ruiz, Sonia (2009), "Sombra aquí y sombra allá: relaciones y avatares entre el movimiento de mujeres y las instituciones", en *Polítiques de gènere i participació ciutadana al món local: ciutats i*

- personas*, María de la Fuente y María Freixanet (coords.), Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- San José, Begoña (2005), “Asociaciones de mujeres y democracia participativa en España, hoy”, en *Mujeres: ciudadanas. La identidad de género en la construcción de la nueva ciudadanía*, VV. AA., Córdoba, Instituto de Estudios Transnacionales (Los Libros del INET; N° 7).
- Schlozman, Kay L.; Burns, Nancy; Verba, Sidney; y Donahue, Jesse (1995), “Gender and Citizen Participation: Is There a Different Voice?”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 39 N° 2, Bloomington, pp. 267-293.
- Sintomer, Yves (2005), “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, Caracas, pp. 63-92.
- Stolle, Dietlind y Micheletti, Michele (2003), “The Gender Gap Reversed: Political Consumerism as a Women-Friendly Form of Civic and Political Engagement”, paper presented at the Gender and Social Capital Conference, University of Manitoba. St. John’s College, Winnipeg, May 2-3.
- Uriarte, Eudurne (1997a), “Pautas de cultura política y participación en España”, en *Mujeres en política: análisis y práctica*, Eudurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), Barcelona, Ariel.
- _____ (1997b), “Estudios de mujeres y política en España”, en *Mujeres en política: análisis y práctica*, Eudurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), Barcelona, Ariel.
- Valiente, Celia (1994), “El feminismo de Estado en España: el Instituto de la Mujer, 1983-1994”, Madrid, Fundación Juan March (Serie Estudio; N° 58).
- _____ (1999), “Feminismo de Estado en los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Madrid”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nos. 13-14, Madrid, pp. 173-189.
- _____ (2005), “La efectividad de los organismos de igualdad: el estado de la cuestión en el ámbito internacional”, en *Repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local: ciutats i persones*, María de la Fuente (dir.), Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Vázquez, Rafael (2010), *Compromiso cívico y democracia: los efectos democráticos del asociacionismo sociopolítico en España*, Sevilla, Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Verba, Sidney; Schlozman, Kay L.; y Brady, Henry E. (1997), *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Democracy*, Cambridge, Harvard University Press.

Anexo

Encuesta CIS2661 (ficha técnica)

Ámbito: nacional. Municipios de entre 100.001 y 400.000 habitantes.

Universo: población española de ambos sexos de 18 y más años.

Tamaño muestra: 3994. Distribuidas de la forma siguiente: Albacete (499), Vitoria (500), Mataró (497), Córdoba (501), Getafe (503), resto de ciudades (1.494). Se aplican las ponderaciones pertinentes para análisis conjunto de la muestra.

Procedimiento muestreo: polietápico, estratificado por conglomerados, con selección de unidades primarias de muestreo (municipios) y las unidades secundarias (secciones) con probabilidad proporcional a su tamaño, y de las unidades últimas (individuos) por rutas aleatorias y cuotas de sexo y edad. Entrevista personal en los domicilios.

Error muestral: con nivel de confianza 95,5% (dos sigmas) y P=Q, 1,5% para muestra conjunta, y 4,47% para municipios sobre-representados.

Fecha realización: 9 de noviembre a 4 de diciembre de 2006.

Tabla 2. bis
Los rendimientos de los mecanismos de participación: *gender gap* y contacto asociativo según tipos de mecanismos (tabla completa)

Mecanismo participativo	Género		Participo en mecanismo		Total (%)	n	Chi ² Valor	Sigf.	
			No (%)	Sí (%)					
Consejo Distrito	Varones	Contacto asociativo	No	97,3	2,7	100	412	111,316	0,000
			Sí	59,4	40,6	100	64		
	Mujeres	Contacto asociativo	No	96,9	3,1	100	450	34,035	0,000
			Sí	79,4	20,6	100	63		
Presupuestos Participativos	Varones	Contacto asociativo	No	98,8	1,2	100	413	21,003	0,000
			Sí	88,9	11,1	100	63		
	Mujeres	Contacto asociativo	No	98,7	1,3	100	452	45,935	0,000
			Sí	82,3	17,7	100	62		