

**Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos**

**Clemente J. Navarro**

**Clemente J. Navarro**

Doctor en Sociología (Complutense de Madrid). Profesor Titular de Sociología, director del Centro de Sociología Política, y responsable del Observatorio del Mundo Local en la Universidad Pablo de Olavide (UPO), España. Evaluador EFQM, ha sido director de la Unidad de Calidad de la UPO (2001-2003). Ha sido visitante en universidades de Roma y Firenze (Italia, 2004), Chicago (USA, 2005) y diversas universidades latinoamericanas como Río de Janeiro o Sao Carlos (Brasil), La Habana (Cuba), San Luis y General San Martín (Argentina). Su investigación se centra en la gobernanza y las políticas locales, y en especial, la participación pública en los procesos de elaboración y ejecución de las segundas. Actualmente dirige el proyecto 'Participación pública en los procesos de planificación estratégica' (RADEUT) y participa en los proyectos 'Amenities and Urban Development' (Paul Harris School of Public Policy, The University of Chicago) y 'Sociedades políticas de bienestar, género y participación' (CSP/ Instituto de la Mujer). Entre sus últimos libros: 'Democracia asociativa y oportunismo político' (Tirant lo Blanch, 2001), 'La calidad del pluralismo del bienestar' (Universidad Córdoba, 2002), 'Ciudadanía y administración municipal' (Ayto. de Córdoba, 2006) y 'La nueva cultura política. Tendencias globales y casos iberoamericanos' (con Terry N. Clark, Miño y Dávila, 2007).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:  
Universidad Pablo de Olavide  
Centro de Sociología Política  
Carretera de Utrera, Km. 1  
41013 Sevilla (España)  
E-mail: cnavyan@upo.es

Si la literatura sobre el 'por qué debería tenderse' el 'puente participativo' y la referida a su 'construcción práctica' es extensa, lo es menos sobre el 'por qué se tiende' el puente, y aun menos en lo que se refiere a su evaluación, esto es, la medida en que cumple con la 'promesa' que a él subyace.

## Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos

No sería muy atrevido decir que actualmente existe un diagnóstico compartido, o cuando menos una preocupación extendida, acerca de la calidad de los sistemas democráticos. Ante ello vienen surgiendo diversos ejercicios de profundización democrática mediante procesos y mecanismos que permitan la participación efectiva de la ciudadanía en las decisiones públicas. Las iniciativas son numerosas y diversas, desde las más clásicas, como el referéndum o los consejos consultivos territoriales y sectoriales, a las más novedosas que apuntan hacia un ejercicio participativo de carácter deliberativo, tales como los Jurados Ciudadanos, Núcleos de Intervención Participativa, Consejos Ciudadanos o los Presupuestos Participativos.

Con independencia de su diseño institucional, unos y otros comparten el hecho de tender un 'puente participativo' entre autoridades públicas y ciudadanía, a lo que subyace, si se permite la expresión, una 'gran promesa', como es la de mejorar la calidad de los sistemas democráticos, o cuando menos, acercar los ciudadanos a la esfera pública. En buena medida ésta es la justificación normativa de su desarrollo. La reflexión sobre ellos se ha orientado desde esta perspectiva, o desde su práctica (la forma de hacerlos viables), o bien, aunque menos, sobre qué factores explican su desarrollo. Si la literatura sobre el 'por qué debería tenderse' el 'puente participativo' y la referida a su 'construcción práctica' es extensa, lo es menos sobre el 'por qué se tiende' el puente, y aun menos en lo que se refiere a su evaluación, esto es, la medida en que cumple con la 'promesa' que a él subyace.

Este trabajo pretende llamar la atención sobre la necesidad de avanzar desde las perspectivas normativa (por qué se debe), analítica (por qué/dónde se hace) y práctica (cómo se hace), hacia una perspectiva evaluativa sobre los ejercicios de profundización democrática que se vienen realizando. También se aspira a

---

Recibido: 16-11-2007. Aceptado: 17-01-2008.

presentar orientaciones básicas acerca de cómo hacer tales ejercicios evaluativos. Ambas cuestiones se abordan en el primer apartado. Los otros presentan un ejercicio práctico de evaluación. En concreto, el segundo presenta una propuesta metodológica para evaluar los rendimientos participativos o movilizadores de cualquier mecanismo de participación ciudadana (MPC en adelante). El tercero aplica la propuesta al caso de los Presupuestos Participativos en Córdoba (España), mostrando sus resultados. El cuarto y último trata de concluir haciendo un balance de lo expuesto anteriormente.

### **1. El 'puente democrático participativo': sobre sus promesas y la necesidad de rendir cuentas**

En buena medida la aparición y extensión de iniciativas de participación de la ciudadanía, diferentes al 'puente democrático representativo' que suponen las consultas electorales, responde al consenso acerca de un diagnóstico no muy halagüeño sobre el funcionamiento y vitalidad de los sistemas democráticos contemporáneos. Aunque la bibliografía al respecto es muy extensa, a grandes rasgos, los argumentos o 'males' de las *politeyas* representativas pudieran resumirse como sigue<sup>1</sup>:

- Déficit democrático: las decisiones públicas son tomadas sin considerar adecuadamente las necesidades y demandas de la ciudadanía.

- Desafección política: quizás por lo anterior, se produce un progresivo alejamiento y desconfianza de la ciudadanía hacia la política y sus actores principales, así como diferencias sustantivas en la capacidad de debatir y actuar en la esfera pública en razón de la existencia y persistencia de grandes desigualdades socio-económicas.

- Crisis participativa: el alejamiento se manifiesta asimismo en niveles muy bajos de participación en los comicios electorales, vía principal de participación política por parte de la ciudadanía.

Ante ello, los diversos MPC aparecen como vías por las que tratar de mejorar el estado de las democracias representativas en todos o algunos de sus males. En ello consiste su 'gran promesa', pero también cabría derivar de ahí cuáles pudieran ser sus efectos o rendimientos.

Así, los MPC pueden presentar rendimientos procedimentales, esto es, una mejora en los procesos políticos que subyacen a la toma de decisiones públicas, mejorando su representatividad,

desarrollando procesos de deliberación pública y garantizando la igualdad de influencia en la toma de decisión final. Pero ello, con el objeto de que tales decisiones sean más responsivas respecto a las demandas y necesidades de la ciudadanía; esto es, que haya una incorporación real de la decisión en la actuación pública en la forma de políticas, servicios o iniciativas, así como que la ejecución de éstas responda a lo decidido; aspectos ambos que dan cuenta de la 'eficacia decisoria' a la que dan lugar los MPC.

Ahora bien, además de estos rendimientos que darían lugar a una mejora del déficit democrático, los MPC entrañan 'promesas cívicas y participativas', esto es, la participación en ellos daría lugar a más y mejores ciudadanos, más capacitados para opinar, debatir y actuar respecto a los asuntos públicos; si se quiere, ciudadanos más empoderados en sus habilidades y actitudes cívicas. También, en parte como consecuencia de ello, una mayor implicación política a través de asociaciones o mediante el involucramiento en diferentes modalidades de participación política (contacto con autoridades, manifestaciones, ...). De aquí, cabría derivar un conjunto mínimo, que no pretende ser exhaustivo, de potenciales rendimientos de los MPC, tal y como se presentan en la Tabla N° 1.

**Tabla N° 1**  
**Los rendimientos potenciales del puente participativo**

Diagnóstico	Rendimientos o efectos	Criterio	
Déficit democrático	1. PROCEDIMENTALES (decisiones participadas)	Representatividad	Inclusión.
		Deliberación pública	Control agenda. Comprensión ilustrada. Participación efectiva.
		Capacidad decisión	Igualdad. Voto.
	2. EFICACIA DECISORIA (decisiones adecuadas e influyentes)	Inclusión en agenda pública	Conversión en acción pública.
		Adecuación implementación	Grado/calidad cumplimiento.
Desafección política	3. CÍVICOS o EDUCATIVOS (ciudadanos más capacitados)	Competencias cívicas	Cognitivas: información. Instrumentales: debatir.
		Virtudes cívicas	Confianza institucional. Apego político. Eficacia interna.
Crisis participativa	4. PARTICIPATIVOS (ciudadanos más activos)	Movilización	Participación en MPC.
		Participación social	Nuevos asociados.
		Activismo político	Nuevos participantes.

Fuente: Elaboración propia.

**'Decisiones participadas', 'adecuadas e influyentes', así como 'nuevos y mejores ciudadanos', pudieran considerarse las grandes promesas de los MPC. Ahora bien, cabría preguntarse: ¿cuán participadas?, ¿cómo de influyentes? o ¿cuántos nuevos ciudadanos y ciudadanas?'**

Así pues, 'decisiones participadas', 'adecuadas e influyentes', así como 'nuevos y mejores ciudadanos', pudieran considerarse las grandes promesas de los MPC. Ahora bien, cabría preguntarse: ¿cuán participadas?, ¿cómo influyentes? o ¿cuántos nuevos ciudadanos y ciudadanas? En gran medida, estas preguntas suponen orientar el análisis de los rendimientos de los MPC desde una perspectiva axiomática a otra de diagnóstico; o si se quiere, plantear la necesidad de establecer criterios o patrones de comparación desde los que evaluar el desempeño de los MPC. Esto último significa, sobre todo, establecer qué consideramos 'éxito' en la aplicación o desarrollo de un MPC. Se trata, pues, de un necesario ejercicio de contextualización de las grandes promesas de los MPC para hacerlas promesas realistas.

Este ejercicio pasa por considerar cuando menos dos cuestiones. Por un lado, la medida en que antes o en ámbitos diferentes a donde se aplica el MPC las decisiones eran/son participadas, adecuadas e influyentes, así como también la medida en que la ciudadanía a la que se ofrece oportunidades de participación está empoderada y de qué forma. La ausencia de patrones de comparación hace difícil, sino imposible, el poder emitir juicios acerca del éxito de las iniciativas, y no sólo en general, sino en relación con la situación que se pretende cambiar. Esto supone que es necesario distinguir entre 'rendimientos brutos' y 'rendimientos netos' de las iniciativas, esto es, entre el efecto que poseen en sí mismas las experiencias participativas que se derivan de la aplicación de algún MPC, así como el que poseen en relación con patrones de comparación específicos. Así, por ejemplo, el hecho de que 5% de la población participe en un MPC es un rendimiento bruto, quizás, considerable; pero si de los que participan, 70% ya lo ha hecho anteriormente o lo suele hacer por otras vías, los rendimientos netos son ciertamente menores (sólo el 30% del 5% de la ciudadanía). Ahora bien, si el objeto es hacer participar en decisiones públicas a ciudadanos que antes no lo hacían -directa o indirectamente- de ninguna forma, el rendimiento neto es mayor, y nada despreciable. Si se quiere se ha alcanzado un mayor nivel de éxito.

Por otro lado, el ejercicio de contextualización se refiere a la propia naturaleza del puente participativo que se tiende. Cada MPC, o incluso cada aplicación de un mismo MPC, supone una solución o diseño institucional concreto para el puente participativo.

Por tanto, no cabe esperar un mismo nivel de rendimiento en distintos MPC o diferentes aplicaciones del mismo. Por otra parte, no todos los MPC se orientan a todos o a los mismos tipos de rendimiento. Así, un consejo consultivo, quizás, pudiera dar lugar a decisiones adecuadas e influyentes, e incluso garantizar decisiones participadas, al menos, entre las asociaciones de un municipio, pero sería mucho pedir que dé lugar a sensibles rendimientos cívicos o participativos entre la población en general. Estos, en cambio, serían los que, fundamentalmente, persigue la aplicación de las Encuestas Deliberativas, pero sería ilógico utilizar como criterio la representatividad dado su diseño (selección aleatoria de un pequeño grupo de ciudadanos), y mucho menos su capacidad movilizadora o visibles rendimientos participativos.

Se trata, pues, de delimitar adecuadamente, con realismo (al contexto) y propiedad (al tipo de MPC), patrones de comparación para desarrollar un ejercicio evaluativo que permita conocer sus rendimientos, qué tipos (procedimentales y/o sustantivos) y de qué naturaleza (brutos y netos). O en otros términos, se trata de concretar las 'grandes promesas' del puente participativo en 'promesas realistas' en cada una de sus elaboraciones prácticas concretas (MPC concretos en contextos concretos). Para ello, y, como orientaciones básicas, un ejercicio evaluativo sobre la aplicación de un MPC debería considerar, al menos, los aspectos que se señalan en la Tabla N° 2.

**Tabla N° 2**  
**Orientaciones básicas a considerar en ejercicios evaluativos de MPC**

1) Tipos de rendimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• procedimentales,</li> <li>• eficacia decisional,</li> <li>• cívicos,</li> <li>• participativos.</li> </ul>
2) Patrones de comparación: establecer qué se considerará éxito, atendiendo para ello a	<ul style="list-style-type: none"> <li>• el contexto en el que se desarrolla el MPC,</li> <li>• la naturaleza o diseño institucional del MPC.</li> </ul>
3) Distinguir entre rendimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• brutos,</li> <li>• netos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## **2. Propuesta de un sistema simple de evaluación**

Más arriba se ha planteado una reflexión genérica acerca de los fundamentos y orientaciones prácticas sobre la evaluación de experiencias participativas a través del uso de MPC. En este sentido, una orientación básica en el diseño de estos sistemas ha de consistir en que deben ser simples en cuanto a su concepción, las operaciones a realizar y, sobre todo, su presentación e interpretación, de manera que pueda darse una 'evaluación pluralista', esto es, que los propios participantes puedan participar, cuando menos, en la discusión de los resultados que se obtengan. Además, tal y como se ha indicado más arriba, uno de los elementos u orientaciones principales es la necesidad de establecer patrones de comparación cuando se pasa de una perspectiva axiomática a otra de diagnóstico, en donde uno de los objetivos debe ser posibilitar el establecimiento de propuestas de mejora por los propios participantes. Es por ello que el sistema de evaluación a utilizar debe garantizar el desarrollo de comparaciones, por ejemplo, con aplicaciones anteriores del MPC o su desarrollo en otros contextos (barrios, ciudades, área de política pública,...). En suma, el diseño de indicadores debe ser económico, simple y sistemático para permitir análisis comparativos tanto por los encargados de la aplicación del MPC como por parte de los propios participantes.

Partiendo de estas premisas, ¿cómo realizar el ejercicio de evaluación? La propuesta, que se desarrollaría en tres fases, se presenta de forma conjunta en el Gráfico N° 1. En la *primera fase* debería establecerse *qué se considera o considerará éxito del proceso participativo*. Para ello es necesario explicitar cuál es la población-objetivo, qué se considerará participación (en qué organismo, momento, de qué forma,...) y especificar patrones de comparación específicos y operacionalizables que permitan elaborar indicadores de rendimiento -tanto brutos como netos. Así, por ejemplo, respecto al primero, puede considerarse la aplicación del mismo proceso o MPC en otro momento previo o en otro contexto (barrio, ciudad, ...). Respecto al segundo, el grado de implicación en una aplicación previa del mismo MPC, en otro mecanismo, contexto o en otras modalidades de participación, como la pertenencia asociativa o el activismo político. De modo genérico, para ilustrar el uso de la propuesta, se tomará como referente de comparación una aplicación previa del MPC.

**Gráfico N°1**  
**Sistema de evaluación de rendimientos y efectos movilizados de un MPC**

Fase I. ¿Qué se considera éxito?	
• ¿Quién se pretende que participe?: población-objetivo.	
• ¿Cómo se pretende que participe?: en qué proceso, órgano, momento,...	
• Establecimiento (participativo) patrones de comparación:	
<sup>a</sup> Rendimientos brutos: aplicación actual vs. otras aplicaciones	
<sup>b</sup> Rendimientos netos: aplicación actual vs. aplicación previa	

Fase II. Tabla de rendimientos movilizados y ciudadanía				
% sobre total de la población-objetivo		Participación en aplicación actual de MPC		Total
		No	Sí	
Patrón comparación (Partición en aplicación previa de MPC)	No	(1) SIN RENDIMIENTO NETO (Apáticos o no movilizados)	(4) RENDIMIENTO NETO 'POSITIVO' (movilizados o nuevos participativos)	Movilizados previamente
	Sí	(2) RENDIMIENTO NETO 'NEGATIVO' (desmovilizados)	(3) RENDIMIENTO NETO 'NEUTRO' (Participativos, pero no movilizados)	No movilizados previamente
Total		(b) No movilizados por el MPC	(a) RENDIMIENTO BRUTO (capacidad bruta de movilización)	Total población - objetivo

Fase III. Indicadores de rendimiento movilizador				
Indicador	Rendimiento	Usar porcentajes	Diferencia de porcentajes entre:	
Capacidad movilizadora	Bruto	Sobre el total población-objetivo	% población-objetivo que participa	% población-objetivo que no participa
Efecto movilizador	Neto	Horizontales	% no participa previamente, ahora participa (casilla rendimientos neutros)	% participa previamente, ahora no participa (casilla rendimientos netos positivos)

Fase III. Cuadro de mandos				
Indicadores		Patrones de comparación		
		Participación anterior en el MPC	Otro MPC	Otro contexto
	Apáticos (%)			
	Desmovilizados (%)			
	Participativos (%)			
	Movilizados (%)			
	Total (n=...) (%)			
Rendimientos	Bruto: Capacidad movilizadora			
	Neto: efecto movilizador			

Es de destacar aquí que el establecimiento de los patrones de comparación es un elemento central del proceso evaluativo, y ello tanto por razones 'técnicas' como, sobre todo, por razones que tienen que ver con el propio proceso participativo. Las primeras, por que se trata de los referentes sobre los que se evaluarán -observará, mediarán- los rendimientos; la segunda, porque es a partir de ellos que se realizarán los 'juicios críticos' o evaluativos acerca de los resultados del proceso participativo. De ahí se deriva que los patrones de comparación debieran establecerse también de forma participativa, así como en la fase previa al desarrollo o aplicación del MPC.

La *segunda fase* consiste en la elaboración de la '*tabla de rendimientos y ciudadanía*' mediante el cruce de dos características, a saber: la distribución de la población-objetivo en cuanto a su participación -o no- en una aplicación previa del MPC, como patrón de comparación, en filas; y su distribución al respecto en la aplicación del MPC objeto de evaluación, en columnas. Aquí se calcularían los porcentajes sobre el total de la población-objetivo.

Los marginales inferiores de la tabla dan cuenta del rendimiento bruto del MPC, esto es, la capacidad que ha tenido para movilizar a la población-objetivo (en concreto, la casilla "a"). Cada una de las casillas interiores muestra diferentes tipos de rendimientos netos, y con ello, sobre todo, *diferentes tipos de ciudadanía respecto al MPC*. En concreto, la casilla (1) daría cuenta de la ausencia de rendimientos (ni han participado antes, ni participan), se trataría de ciudadanos apáticos, no participativos. La casilla (2) daría cuenta de rendimientos negativos (participaron, pero no participan), se trataría, pues, de ciudadanía desmovilizada. La casilla (3) daría cuenta de ciudadanos participativos (participaron y participan), pero serían rendimientos neutros, pues el MPC no moviliza a población-objetiva previamente no movilizada. Por último, la casilla (4) daría cuenta de rendimientos netos positivos (no participaban, pero ahora participan), se trataría, pues, de ciudadanos movilizados por el MPC -o su actual aplicación.

Estos cinco porcentajes (4 casillas y marginal) ya permitirían evaluar los rendimientos del MPC bajo consideración, así como realizar comparaciones. La cuestión aquí sería: ¿cómo se distribuye la población-objetivo entre los cuatro tipos?, ¿qué diferencias existen respecto al patrón o patrones de comparación establecidos? La presentación de los resultados (una distribución de

**El sistema presentado no agota las formas o vías por las que dar cuenta del rendimiento de los MPC; se trata de una propuesta mínima y simple.**

porcentajes) es clara y su interpretación sencilla, pudiéndose representar gráficamente.

No obstante, cabe analizar y presentar de forma aun más simple y sintética el ejercicio evaluativo mediante la elaboración de indicadores sobre el rendimiento del MPC en términos de capacidad y efecto movilizados. Esta sería la *tercera fase*. Para ello deben calcularse los porcentajes en la tabla de rendimientos en sentido horizontal (haciendo igual a 100 el total de las categorías de participación previa). Se elaborarían *dos indicadores: de capacidad movilizada bruta y de efecto movilizador neto del MPC*. El primero sería el de rendimiento bruto antes comentado, esto es, porcentaje de población que participa sobre el total de la población-objetivo. El segundo sería la resta del porcentaje horizontal de la casilla (4) menos el de la casilla (3), mostrando así la diferencia de proporciones en la participación actual entre aquellos que no lo hacían y lo hacían previamente. Si su valor es igual a cero (0), debe interpretarse como la ausencia de efecto movilizador; si es positivo, su existencia es mayor según cuanto sea su magnitud, hasta su máximo (valor 100); si es negativo, hay un efecto movilizador negativo, pues, en comparación, participan más lo que ya lo hacían que los que no lo hacían antes -hasta un máximo de 100<sup>2</sup>.

Por último, a efectos de presentación, podría elaborarse un 'Cuadro de mandos' en donde se reflejasen los valores alcanzados para cada uno de los indicadores elaborados, así como unas breves instrucciones sobre cómo interpretar los indicadores incluidos. En concreto, serían los que se muestran en el Gráfico N° 1. Sin duda, el sistema podría aplicarse a diferentes patrones de comparación, como partes concretas de la población-objetivo definida por diferentes rasgos: el género, el barrio de residencia, la edad, etc., en función del interés del ejercicio evaluativo, pudiendo así comparar distintos rendimientos para distintos sectores de población. Más en general, el patrón de comparación puede ser cualquiera, su introducción se daría como variable a considerar en la fila de la tabla de rendimientos y ciudadanía.

### **Sobre el diseño de la evaluación y la selección de observaciones**

El sistema presentado no agota las formas o vías por las que dar cuenta del rendimiento de los MPC; se trata de una propuesta mínima y simple. En general, la aplicación de la propuesta debiera

considerarse como una evidencia más a considerar en un proceso de evaluación de un MPC, una vía de acercamiento al conocimiento de los resultados esperados -las promesas- del puente participativo que se tiende al aplicar un proceso o MPC. Por supuesto, como en otros procesos evaluativos, debe combinarse este acercamiento mediante el uso de otros enfoques y técnicas<sup>3</sup>.

Ahora bien, con independencia del enfoque, es crucial considerar el diseño por el que se recopilan los datos necesarios para realizar el ejercicio evaluativo y, principalmente, cómo se seleccionan los casos. A este respecto cabría referirse, al menos, a cuatro posibilidades, a las que denominaremos: de participantes; de participantes antes-después; de población-objetivo; y de población-objetivo antes-después.

La opción del 'diseño de participantes', que es el sistema más extendido cuando trata de realizarse un ejercicio evaluativo de los MPC, consiste en considerar únicamente a quienes participan en el MPC -o una muestra de éstos- en un momento del tiempo, normalmente de forma retrospectiva. Este diseño no permite conocer el conjunto de ciudadanos 'desmovilizados', pues no estarán aquellos que participaron y ahora no lo hacen (casilla 2 de la tabla de rendimiento y ciudadanía). Esto implica, sobre todo, la imposibilidad de conocer el rendimiento neto o efecto movilizador del MPC<sup>4</sup>. En general, este diseño sólo capacitaría para dar cuenta de efectos brutos, y no para todos los tipos de rendimiento, y ello, por la falta de referentes de comparación. Puede ser válido para conocer los rendimientos brutos en cuanto a los aspectos procedimentales y la eficacia decisoria, pero sería del todo imposible conocer los rendimientos cívicos y participativos, a excepción de la capacidad bruta de movilización.

Evidentemente, observaciones repetidas de los participantes en momentos diferentes de tiempo (por ejemplo, al inicio y al final de la aplicación del MPC), permitirían conocer tanto rendimientos brutos como rendimientos netos, y para todos los aspectos o tipos de rendimiento. Ahora bien, al igual que en el diseño anterior, los rendimientos se conocerían sólo entre los participantes, o sea se trataría de los efectos del MPC sobre éstos, no sobre la población-objetivo. No cabe suponer que se trata de efectos sobre esta última en su conjunto porque los participantes pueden no ser una parte representativa de ésta, a no ser que la selección sea aleatoria, pudiendo generalizar los resultados a toda la población-objetivo bajo este supuesto<sup>5</sup>.

Esta debilidad puede remediarse si el diseño considera el conjunto de la población-objetivo -o una muestra de ésta. Ahora bien, evidentemente, si se hace una sola observación, no pueden medirse cambios, por ejemplo en la confianza en las autoridades públicas, debidos a la participación en el proceso, a no ser que (a) se pregunte y deba recordarse una situación previa, o bien (b) se controle el efecto de cualquier circunstancia que pueda afectar los rendimientos<sup>6</sup>. La solución (a) puede ser válida para comportamientos -rendimientos participativos-, pero lo es mucho menos para actitudes -rendimientos cívicos-, porque puede darse un efecto 'maduración' por el propio MPC. La solución (b) supone un 'como si', esto es, cómo sería si antes, por ejemplo, se confiara poco o mucho en las autoridades públicas, o si fueran miembros activos o no de una asociación.

Para poder prescindir de este razonamiento 'como si' o evitar el efecto de maduración, lo conveniente sería hacer dos mediciones sobre la población-objetivo en su conjunto. Éste sería, de entre los comentados, el diseño más adecuado para dar cuenta de los rendimientos de los MPC, pero tiene, en cambio, el inconveniente de que no sólo es el menos económico de los cuatro, sino que es en general muy costoso.

**Tabla N° 3**  
**Los diseños para evaluar rendimientos de MPC (ejemplos)**

Características de diseño		De participantes	De participantes antes-después	Población-objetivo	Población-objetivo antes-después
		Una	Al menos dos	Una	Al menos dos
Observaciones					
Considera efectos del MPC sobre		Participantes		Población-objetivo	
Ventajas e inconvenientes	Económico	+	+	-	--
	Efectivo	--	+	+	++
Adecuado para conocer...		Rendimientos procedimentales del MPC	Rendimientos del MPC sobre participantes	Rendimientos de MPC sobre población-objetivo	Rendimientos de MPC sobre población-objetivo
Capacidad medir					
1. PROCEDIMENTALES	Representatividad	+	+	+	+
	Deliberación pública	+	+	+	+
	Capacidad decisión	+	+	+	+
2. EFICACIA DECISORIA	Inclusión en agenda pública	+	+	+	*
	Adecuación implementación	+	+	+	+
3. CÍVICOS o EDUCATIVOS	Competencias/ virtudes cívicas	-	+/-	+/-	+
4. PARTICIPATIVOS	Movilización	+	+/-	+/-	*
	Participación social	-	+/-	+/-	*
	Activismo político	-	+/-	+/-	+

Nota: los signos significan que el diseño es más o menos adecuado para medir  
 - sólo brutos;  
 +/- brutos y netos de forma limitada (sólo participantes o lógica 'como si');  
 +: brutos y netos adecuadamente.

Conocer el número y características de los participantes nos permite conocer su capacidad bruta de movilización y, comparando con los rasgos de la población-objetivo, su representatividad, pero no sus promesas sustantivas -empoderamiento cívico y participativo.

Con lo indicado no se ha pretendido repasar todas las posibilidades en el diseño a la hora de afrontar la evaluación de los rendimientos de los MPC, sino llamar la atención sobre la importancia de considerar este asunto, de manera que se conozcan las potencialidades y limitaciones del ejercicio evaluativo que se realiza. Conocer el número y características de los participantes nos permite conocer su capacidad bruta de movilización y, comparando con los rasgos de la población-objetivo, su representatividad, pero no sus promesas sustantivas -empoderamiento cívico y participativo<sup>7</sup>. También estos ejemplos pueden ayudarnos a entender por qué en general la literatura existente suele centrarse y aportar evidencias principalmente sobre los rendimientos procedimentales de los MPC; es simple y, sobre todo, menos costoso obtener y tener acceso a la información necesaria para ello.

### **3. Aplicación práctica de la propuesta: el ejemplo de los rendimientos movilizados de los Presupuestos Participativos**

El objetivo empírico de este trabajo es ejemplificar el uso de la propuesta realizada mediante su aplicación práctica a un caso. En concreto, se analizarán los rendimientos participativos de los Presupuestos Participativos, y en particular, los desarrollados en la ciudad de Córdoba (España). En general, este MPC, frente a otros, como las Consejos o Jurados Ciudadanos, además de deliberativo, adopta un carácter abierto y extensivo. Aunque existe cierta variabilidad en su diseño y en la forma en que se aplican en cada experiencia concreta, en general, están abiertos a la participación de la ciudadanía con independencia de su pertenencia a cualquier organización política o civil y sin mediar una invitación expresa previa (Allegetti y Herzberg, 2004; Sintomer, 2005; Baiocchi, 2001; Fung y Wrigth, 2001; Fernández y Somotomayor, 2003). Ello implica que suponen un 'caso ejemplar' para medir su impacto o rendimientos en la ciudadanía en su conjunto, pues toda ella es su población-objetivo.

El caso de Córdoba (España), en particular, es ejemplar por cuanto su orientación explícita es involucrar a los ciudadanos individualmente, sin previa filiación asociativa. Más concretamente, los Presupuestos Participativos se ponen en marcha por primera vez en 2001, y al menos en parte, para diversificar la oferta de oportunidades de participación que ofrecía el municipio a la ciudadanía<sup>8</sup>.

Ésta estaba centrada en organismos de representación asociativa, en donde predominan las asociaciones vecinales, como los Consejos de Distrito y el Consejo del Movimiento Ciudadano. Así, los Presupuestos Participativos son una posibilidad más de participación ciudadana, pero especialmente entre aquellos que no necesariamente lo hacían a través de asociaciones.

Para ello, el instrumento central es el de las 'asambleas de barrio y de distrito', en las que los ciudadanos pueden participar para presentar propuestas a desarrollar, coordinadas por los integrantes de las Mesas de Distrito, de las que forman parte representantes de asociaciones. La asamblea constituye el momento de participación universal, abierta y deliberativa más cercano a la ciudadanía<sup>9</sup>. Por tanto, cabría ver en la participación en las asambleas una forma para conocer su rendimiento participativo.

En el marco de una investigación sobre 'Participación, descentralización y políticas urbanas', se realizó en 2004 un estudio mediante encuestas entre residentes de la ciudad de Córdoba de 16 o más años, en donde se incluyó una pregunta relativa al hecho de haber participado en asambleas de los Presupuestos Participativos. Ello ofrece la posibilidad de analizar el grado de implicación de la ciudadanía en los Presupuestos Participativos, así como en otras actividades participativas. A partir de aquí cabe aplicar la propuesta antes presentada, considerando la oportunidad y límites de este tipo de diseño, tal y como se ha indicado más arriba<sup>10</sup>.

### **La aplicación empírica de la propuesta: calculando los indicadores**

En atención a lo expuesto, ¿qué será éxito en estos Presupuestos Participativos? Cabría considerar que la participación de la ciudadanía individualmente en el proceso y, sobre todo, aquella que no tiene filiación o activismo asociativo previo. De ello se derivaría que la población-objetivo para dar cuenta del rendimiento bruto de los PPs sería la población cordobesa en su conjunto, mientras que la población-objetivo para conocer los rendimientos netos sería aquella que no ocupa un cargo en una asociación o, cuando menos, no desarrolla un activo papel en ellas. Así pues, el éxito se daría cuando estas poblaciones objetivos participan en las asambleas de los PPs, habida cuenta de que éstas son la vía abierta para la participación universal frente a la participación con base representativa (mesas de distrito o mesa de apoyo y seguimiento). Para conocer

este tipo de rendimiento, el diseño -encuesta representativa de la población de la ciudad- puede ser considerado oportuno en tanto que la situación de miembro activo de una asociación es previa a la participación en una asamblea de los PPs.

Fijados los términos de lo que se considerará "éxito" en este análisis, cabe pasar a la segunda fase y elaborar la tabla de rendimiento y ciudadanía; sus resultados empíricos se presentan en la Tabla N° 4, resultado de cruzar la población que señala ser miembro activo -o no- de una asociación de cualquier tipo y el hecho de haber asistido -o no- a una asamblea de los PPs<sup>11</sup>.

**Tabla N° 4**  
**Tabla de rendimientos y ciudadanía del**  
**Presupuesto Participativo de Córdoba (2004)**

% sobre total de la población en su conjunto		Participación en asamblea de Presupuestos Participativos		Total
		No	Sí	
¿Miembro activo de alguna asociación?	No	Apáticos (86,8%)	Movilizados (1,5%)	88,3% (1.321)
	Sí	Desmovilizados (10,4%)	Participativos (1,3%)	11,7% (175)
Total		97,2% (1.454)	<b>2,8%</b> <b>(42)</b>	100,0% (1.496)

Fuente: Encuesta a ciudadanía (2004).

Puede apreciarse que el rendimiento bruto es de cerca del 3%, lo que supone un nivel común a otras experiencias, que en general se sitúan entre el 1% y el 4% de la población de otros municipios donde se han aplicado los PPs (Carvalho ...[et al], 2002). Si se atiende a los rendimientos netos (casillas interiores), puede apreciarse que, en general, son bajos: los ciudadanos 'apáticos' con respecto a los PPs suponen casi el 87% del total; los participativos y los movilizados, poco más del 1%, y por último, los desmovilizados suponen alrededor del 10%. En concreto, los PPs sólo logran movilizar al 1,5% de la población que declara no estar vinculada activamente a asociaciones, que supone la mitad del total de los que declaran haber participado en asambleas de los PPs. No obstante, es de destacar que es mayor el porcentaje de desmovilizados, por lo que cabe ver aquí cierto logro o éxito, pues significa que ser un miembro activo de una asociación no implica, directamente, participación en las asambleas de los PPs.

La aplicación de la tercera fase supone la elaboración de los indicadores de capacidad y efecto movilizados, para lo que se recalculan los porcentajes de la tabla de rendimientos haciendo 100% el total de cada una de las categorías del patrón de comparación (en las filas), tal y como se muestra en la Tabla N° 5. El indicador del efecto movilizador neto, calculado mediante la resta de la casilla (4) menos la casilla (3), da cuenta de un efecto negativo de 9,2 puntos porcentuales; esto es, en comparación con aquellos que declaran ser miembros activos de una asociación, los que no lo son se movilizan 10 veces menos.

**Tabla N° 5**  
**Capacidad de movilización de los**  
**Presupuestos Participativos en Córdoba (2004)**

% horizontales		Participación en asamblea de Presupuestos Participativos		Total
		No	Si	
¿Miembro activo de alguna asociación?	No	98,3% (1)	1,7% (4)	100,0% (1.321)
	Sí	89,1% (2)	10,9% (3)	100,0% (175)
Total		97,2% (1.454)	<b>2,8% (42)</b>	100,0% (1.496)

Fuente: Encuesta a ciudadanía (2004).

Muy sucintamente, de la aplicación del sistema de evaluación propuesto cabría concluir que mientras que el rendimiento bruto de los PPs es el común a otras experiencias, su rendimiento neto es bajo en relación con lo que se considera éxito por el propio PP, pues son movilizados (participan en las asambleas), en mayor medida, los miembros activos de asociaciones que los que no son -miembros o no de asociaciones. No obstante, este 'juicio de valor' sobre el efecto movilizador tiende a ser axiomático más que de diagnóstico, pues para ello sería conveniente establecer como patrón de comparación otras aplicaciones de los PPs en la misma ciudad o el efecto movilizador de su aplicación en otras ciudades, donde las evidencias existentes apuntan a una mayor participación de miembros de asociaciones que de ciudadanos que no participan en ellas<sup>12</sup>.

#### **Introduciendo nuevos patrones de comparación: asociaciones y territorio**

La introducción de otros patrones permite ilustrar el uso de la cuarta fase de la propuesta -el cuadro de mandos-, así como el desarrollo de análisis comparativo. Para ello, tomaremos como

patrón de comparación distintas zonas de la ciudad, diferenciadas por el estatus socio-económico de sus habitantes; en concreto, distritos de estatus medio-alto y distritos de estatus medio-bajo<sup>13</sup>.

En el cuadro de mandos (Tabla N° 6) puede apreciarse que el efecto movilizador de los PPs es más alto entre la población de distritos de estatus medio-bajo que entre la de estatus medio-alto (casi el doble, -12 frente a -7). Ello indicaría que los PPs logran mayor éxito, esto es, incorporan a 'nuevos ciudadanos' no implicados activamente en asociaciones en las zonas de la ciudad con población con menor estatus socio-económico; o sea, contextos en donde la ciudadanía cuenta con menos recursos para la implicación en la esfera pública.

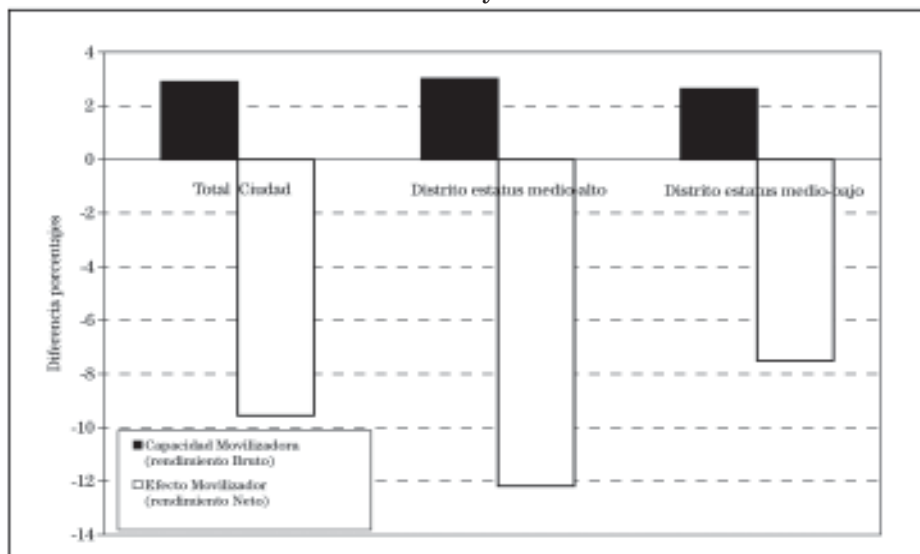
**Tabla N° 6**  
**'Cuadro de mando' sobre rendimientos movilizadores y territorio en los Presupuestos Participativos de Córdoba (2004)**

Indicadores		Patrones de comparación: asociaciones y tipo de distrito		
		Total	Medio-alto	Medio-bajo
Tipos de ciudadanía	Apáticos (%)	86,8%	85,5	87,6
	Desmovilizados (%)	10,4%	11,6	9,7
	Participativos (%)	1,3%	1,8	1,0
	Movilizados (%)	1,5%	1,2	1,7
	Total (%)	100,0% (1.497)	100,00 (571)	100,0 (925)
Rendimientos	Bruto: Capacidad movilizadora	2,8	3,0	2,7
	Neto: efecto movilizador	-9,2	-11,8	-7,2

Fuente: Encuesta a ciudadanía (2004).

Lo anterior se muestra de forma más clara en el Gráfico N° 2, pues aunque no hay diferencias sustantivas en lo que se refiere a la capacidad movilizadora (o rendimiento bruto) de los PPs según zonas de la ciudad, sí las hay en lo que se refiere a su efecto movilizador (o rendimiento neto): un mayor número de ciudadanos y ciudadanas que no eran miembros activos de asociaciones se incorporan a las asambleas de los PPs; esto es, se produce un mayor empoderamiento en las zonas (distritos) de la ciudad de menor estatus socio-económico.

**Gráfico N° 2**  
**Rendimientos movilizados de los Presupuestos Participativos en Córdoba:**  
**activismo asociativo y zonas de la ciudad**



Fuente: Encuesta a ciudadanía (2004).

#### **4. A modo de conclusiones: de las promesas a su evaluación**

Este texto ha partido de la premisa de que las experiencias en donde se ofrece a la ciudadanía oportunidades de participación alternativa a la electoral entrañan ciertas promesas en torno a la revitalización de la democracia, ya sea en sus procedimientos, ya sea en la creación de nuevos y mejores ciudadanos. Si ello es así, parecería que merece la pena no sólo poner en práctica diferentes MPC (desde un punto de vista normativo), estudiar y experimentar sobre su desarrollo (desde un punto de vista práctico), sino también acercarnos al conocimiento en la medida en que las prácticas alcanzan los objetivos que se plantea; o sea, es necesario avanzar en su evaluación.

Para ello se han propuesto un conjunto de orientaciones básicas acerca de cómo realizar ejercicios evaluativos sobre los MPC, así como un sistema básico que, siendo simple, haga posible que sus resultados puedan ser utilizados no sólo por los analistas, sino también por los propios participantes o la ciudadanía en general para conocer el alcance de las experiencias, y a partir de ahí, y junto a otras evidencias, proponer vías de mejora. Por su simplicidad,

la aquí denominada 'tabla de rendimientos y ciudadanía', por un lado, y los indicadores presentados en la forma de 'cuadro de mando', por el otro, pudieran ser instrumentos que ayuden a esa labor, sin menoscabo de otros acercamientos o de análisis especializado sobre este asunto.

El objetivo ha sido, principalmente, llamar la atención sobre la necesidad de establecer metodologías y realizar ejercicios evaluativos sobre los procesos de profundización democrática que vienen desarrollándose. Se trata de iniciativas públicas que, al igual que otras políticas públicas, pueden y deben ser objeto de evaluación para 'rendir cuentas' a la ciudadanía, más si tienen como objetivo incrementar la calidad de la democracia y sus miembros.

#### Anexo Ficha técnica de la encuesta

Realización	Marzo a mayo de 2004.
Universo	Población mayor de 16 años residente en Córdoba.
Método de muestreo	Estratificado por distritos, fijación proporcional según tamaño de población.
Método selección unidades muestrales	Rutas aleatorias y cuotas de edad y género.
Tamaño muestral	1.495 entrevistas.
Error muestral	3% para el total de la muestra, con nivel de confianza del 95% y supuesto de variabilidad 50/50.

#### Notas

(1) Entre otros, un texto clásico de corte normativo al respecto es Barber (1984). Sobre el análisis empírico de algunos de los 'males' de las democracias, Norris (1999, 2002).

(2) Se trata de una técnica de análisis muy fácil de utilizar, intuitiva y simple de interpretar que se denomina 'diferencia de proporciones'. Al respecto, puede consultarse Sánchez (1984). En general, para el análisis de tablas de contingencia, véase Sánchez (1989).

(3) Así, por ejemplo, Baiocchi (2003) desarrolla trabajo etnográfico -estudios observacionales- para evaluar el desarrollo de lo que aquí hemos denominado habilidades instrumentales y cívicas.

(4) Por ejemplo, si la participación en los MPC produce 'efectos educadores' o 'cívicos', al capacitar políticamente a los participantes, ejemplo de cómo afecta al trabajo etnográfico.

(5) En el caso de participantes elegidos aleatoriamente, como en una encuesta deliberativa, lo que se hace en realidad es aplicar un diseño experimental pre *tests* - pos *test* con un solo grupo que, al garantizar la representatividad, permite la generalización. Si la selección no es aleatoria, como en los Presupuestos Participativos, habría que comprobar que los participantes no presentan sesgos en características relevantes. Por ejemplo, Baiocchi (2001) muestra la influencia

del género en el hecho de ser delegados de los Presupuestos Participativos (menos las mujeres que los varones).

(6) La solución (a) también puede ser útil para resolver limitaciones del diseño 'de participantes' con una sola observación, como hace, por ejemplo, Nylen (2002) para el caso de los Presupuestos Participativos.

(7) En ningún caso los cuatro diseños presentados son los únicos posibles. Simplemente se han utilizado para llamar la atención sobre la importancia de considerar este efecto cuando trata de analizarse y evaluarse la valía de los MPC. Por lo demás, se trata de un problema común a cualquier ejercicio de evaluación de políticas públicas, o más en general, del diseño de investigación. Evidentemente, en el clásico de Campbell y Stanley (1973) pueden encontrarse más y mejores razonamientos e ideas al respecto. Asimismo, Kish (1995), especialmente su capítulo sexto.

(8) Los Presupuestos Participativos de Córdoba están integrados en la Red URBAL. Información detallada de su metodología y desarrollo puede consultarse en la *web* del ayuntamiento, así como en la publicación "Ciudadanía Activa. El periódico de los presupuestos participativos de Córdoba".

(9) Sobre la oferta de oportunidades de participación existente en Córdoba con anterioridad a los Presupuestos Participativos puede consultarse Navarro (1999). Sobre el diseño y funcionamiento de éstos, ver Fernández (2003).

(10) En el Anexo se ofrece la Ficha Técnica de la encuesta.

(11) Se preguntó si los entrevistados eran 'miembro activo', 'miembro' o 'no miembro' en 19 categorías diferentes de asociaciones. El análisis diferencia entre aquellos que dicen ser miembro activo de, al menos, una de las categorías asociativas, frente a los que no lo son en ninguna.

(12) De hecho, Nylen (2002) apunta el bajo rendimiento en cuanto a empoderamiento de la ciudadanía en dos casos en Brasil; a los que en general se refiere Baiocchi (2001).

(13) Esta agrupación se ha hecho en atención al conocimiento de las condiciones socio-económicas de los distintos barrios y distritos de la ciudad.

## Bibliografía

- Allegretti, Giovanni y Herzberg, Carsten (2004), "Participatory Budgets in Europe: between Efficiency and Growing Local Democracy", Amsterdam, Transnational Institute (TNI Briefing Series; N° 2004/5).
- Barber, Benjamin (1984), *Strong Democracy*, Berkeley, University of California Press.
- Baiocchi, Gianpaolo (2001), "Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory", en *Politics and Society*, Vol. 29 N° 1, Los Altos, pp. 43-72.
- \_\_\_\_\_ (2003), "Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance", en *American Sociological Review*, Vol. 68 N° 1, Washington, pp. 52-74.
- Campbell, Donald y Stanley, Julian (1973), *Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Carvalho, Maria do Carmo; Teixeira, Ana Claudia; Antonini, Luciana;

- y Magalhães, Inês (2002), "Orçamento participativo em municípios paulistas (1997-2000)", São Paulo, Instituto Pólis (Cadernos Pólis; N° 5).
- Font, Joan y Blanco, Ismael (2005), "¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, Caracas, pp. 163-188.
- Fernández, Ernesto (2003), "Los presupuestos participativos en Córdoba", en *Democracia y presupuestos participativos*, Ernesto Fernández y Carlos Álvarez (eds.), Barcelona, Icaria.
- Fernández, Ernesto y Álvarez, Carlos (eds.), *Democracia y presupuestos participativos*, Barcelona, Icaria.
- Kish, Leslie (1995), *Diseño estadístico para la investigación*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Lubambo, Catia W.; Bandeira, Denilson; y Melo, Marcus A. (eds.) (2006), *Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo*, Buenos Aires, CLACSO.
- Norris, Pippa (ed.) (1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Norris, Pippa (2002), *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Navarro, Clemente (1999), *El sesgo participativo*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Democracia asociativa y oportunismo político: la política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1978-1995)*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Nylen, William R. (2002), "Testing the Empowerment Thesis: the Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil", en *Comparative Politics*, Vol. 34 N° 2, New York, pp. 127-146.
- Romero, Ricardo (2006), "Presupuesto participativo porteño: perspectivas comparadas de sus participantes", documento presentado en el III Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas "Democracia y Desigualdades", Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 4 al 6 de septiembre.
- Sánchez, Juan (ed.) (1984), *Introducción a las técnicas de análisis multivariable en las ciencias sociales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Sánchez, Juan (1989), *Análisis de tablas de contingencia*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Schneider, Aaron y Goldfrank, Benjamin (2006), "Construcción institucional competitiva: el PT y el presupuesto participativo de Rio Grande do Sul", en *Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo*, Catia W. Lubambo, Denilson Bandeira y Marcus A. Melo (eds.), Buenos Aires, CLACSO.
- Sintomer, Yves (2005), "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, Caracas, pp. 63-92.