

UNA EVALUACIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS ESPAÑOLES

Artículo presentado en el GT 9.1 “Herramientas metodológicas para la medición y el análisis de valores, comportamientos y actitudes sociopolíticas”. XV Congreso de la AECPA (Online, 7-9 julio de 2021)

Héctor Fernández Longo (IESA-CSIC)

Resumen

Pese a que los consejos consultivos son las instituciones participativas más consolidadas y extendidas en España, no sabemos si entre ellos existen grandes diferencias en cuanto a su funcionamiento y resultados. Esta investigación busca contribuir empíricamente a un mejor conocimiento de la realidad de dichos mecanismos y establecer si alguno de los casos analizados podría ser considerado como exitoso y modélico. Utilizando hasta cinco dimensiones de evaluación, compararemos las puntuaciones obtenidas por cada consejo en base indicadores objetivos (diseño institucional) y subjetivos (satisfacción de sus participantes). Los resultados indican que ninguno de los consejos de la muestra se corresponde con un claro ejemplo de éxito. A su vez, queda patente que los consejos de una determinada temática (educación) y nivel territorial (autonómico) son, en conjunto y de forma significativa, los que mejores puntuaciones alcanzan.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta investigación es profundizar en el estudio de los consejos consultivos españoles, evaluándolos con el afán de identificar si entre ellos existen casos especialmente exitosos. La evaluación que aquí proponemos parte de un marco teórico concreto -uno de los más aceptados y extendidos en este campo de conocimiento- que está basado en cinco dimensiones o “bienes democráticos” (Smith, 2009). Utilizaremos diversos indicadores para averiguar en qué medida los consejos cumplen con lo que de ellos espera la teoría democrática, concretada en la aproximación de Smith (2009). Consideraremos casos “exitosos” o “modélicos” aquellos consejos con evaluaciones positivamente destacadas en todas las dimensiones.

Emplearemos una muestra grande, heterogénea y con consejos de diferentes temáticas (educativos, medioambientales y de inmigración). Las puntuaciones que obtenga cada consejo se compodrán de un bloque objetivo, donde evaluamos sus diseños institucionales y otro subjetivo, basado en una encuesta de satisfacción a sus miembros¹. Además, emplearemos rankings de diseño y satisfacción para cada dimensión, averiguando qué relación existe entre el diseño de estos consejos y la percepción que de ellos tienen sus miembros. Por otro lado, descubriremos qué consejos lideran cada aspecto y qué patrones detectamos evaluándolos. Nuestros resultados ponen de manifiesto las dificultades para señalar un consejo ideal que destaque en todos los aspectos, si bien hallaremos indicios suficientes para afirmar que un grupo de consejos con unos rasgos comunes tiende, en mayor medida que otros, a acercarse a cumplir aquella aspiración.

En el apartado metodológico describimos las muestras y la selección y operacionalización de los indicadores. En la sección de resultados primero exploramos si existe una dinámica de buenos y malos consejos consultivos y también qué relaciones se dan entre los dos bloques evaluativos diseño y satisfacción. Los resultados, presentados en gráficos, transcurren desde una perspectiva global (agregando los consejos por temáticas) hacia otra más individualizada para responder al interrogante principal: si alguno de ellos destaca positivamente en todas las dimensiones evaluadas.

II. DE UN MARCO TEÓRICO A UNA EVALUACIÓN MULTIDIMENSIONALES

La consolidación del uso de los mecanismos participativos en las administraciones públicas empuja a la investigación comparada a buscar instrumentos para valorar si su funcionamiento responde a los ideales de calidad democrática que los inspiran. Varios marcos teóricos han venido proponiendo distintos criterios para operativizar su evaluación. Una propuesta influyente proviene de Smith (2009), quien trabajando con seis dimensiones y dividiendo cada una de ellas en subdimensiones, ofrece una gran riqueza explicativa y facilita la operativización de los aspectos a evaluar, y de ahí la utilización de dicho marco en este trabajo. Trasladaremos el sistema de evaluación de este autor a un mecanismo participativo cuya realidad y funcionamiento, a día de hoy, son ampliamente desconocidos². Valiéndonos del enfoque multidimensional de Smith, disponemos de una ventaja añadida: aunque aquél originalmente sirvió para comparar instituciones participativas diferentes entre sí, aquí es

¹ En adelante, bloques evaluativos “diseño” y “satisfacción”.

² Algunas excepciones a este patrón son las aportaciones de Navarro (1999), Sarasa y Guiu (2001) y Blanco (2009).

empleado para comparar entre consejos -mecanismos de una misma naturaleza-, reduciendo en una mayor precisión evaluativa. Siguiendo la estrategia utilizada entre otros por Carr y Halvorsen (2001); Rowe *et al.* (2004) o Fobé *et al.* (2013), contaremos con un bloque de indicadores basado en una encuesta de satisfacción a participantes, además de otro con indicadores de diseño (normas de funcionamiento).

El marco teórico está constituido por una combinación de seis dimensiones o “bienes democráticos” (Smith, 2009). Junto a las de “inclusividad”, “juicio informado”, “control popular” y “transparencia”, Smith refiere otros dos de tipo institucional -“eficiencia” y “transferibilidad”³ - útiles para determinar cuán factibles o “practicables” (2009: 13) son las distintas instituciones participativas. A continuación definimos dichas dimensiones:

1. Inclusividad: referida a la forma en que la igualdad política es realizada en dos aspectos de la participación: presencia y voz (Smith, 2009: 12). Esto implica tener en cuenta qué grado de presencia tiene el componente administración pública en la institución y también atender a los procedimientos de selección de participantes, a las “posibilidades que el diseño les ofrece para su contribución en el proceso” (Smith, 2009: 163) y a qué posibilidad real tienen de influir en el *output* de la institución (“voz”).

2. Juicio informado: Capacidad de los ciudadanos para hacer juicios informados y reflexivos mediante el conocimiento y la comprensión de los detalles de los asuntos sobre los que tratan (2009: 24). Esta dimensión es la única que no será descompuesta en dos subdimensiones, pues nos interesa especialmente centrar la atención en la posibilidad de que se genere el grado de información de que disponen los participantes, en cuanto determinante claro de un juicio formado.

3. Control popular: medida en que los ciudadanos pueden influir y controlar de forma efectiva el proceso de toma de decisiones en distintas fases del proceso (*ibid.*, 23). Se traduce en dos aspectos clave: el control de agenda (iniciativa del consejo en la selección de temas y cómo estos serán abordados) y el control de los *outputs* o resultados (mecanismos de seguimiento), ya en la fase de implementación de la política que es objeto de consulta.

³ Excluimos esta última dimensión pues, definida por Smith como un criterio de comprobación de la “capacidad que tienen los diseños institucionales para operar en distintos contextos -escala, sistema político, temática-” (2009: 26-27), es útil a nivel teórico pero no procede en esta investigación.

4. Transparencia: primero, en relación a los participantes, se requiere que tengan una comprensión clara de las condiciones bajo las cuales participan (transparencia interna). Además, el proceso necesita ser abierto a un público más amplio, esto es, “publicidad” o transmisión de información acerca de la institución y sus decisiones a la sociedad (*ibid.*, 25): transparencia externa.

5. Eficiencia: Es necesario tener en cuenta los “costes y beneficios cívicos” (*ibid.*, 26), pero también la efectividad percibida del diseño institucional (*ibid.*, 26). En este contexto, entendemos que a menor cantidad de recursos invertida, más baja su efectividad, pues los recursos (personal y presupuesto para nuestro caso) son la herramienta clave para superar los costes de participación (tiempo y esfuerzo). Kweit y Kweit afirman que estos costes son “inevitables” y añaden al tiempo y esfuerzo invertidos los “costes de oportunidad” (1987: 196), es decir, otros beneficios de los que se ven privados los participantes por invertir su tiempo en participar. Además, debemos considerar los intereses percibidos de los participantes, siendo cruciales ideas como el “prestigio y reconocimiento comunitarios” para ellos y las instituciones representadas (*ibid.*, 64), y estando ello asociado a los resultados (idea de utilidad) que su participación genere.

III. METODOLOGÍA

Los resultados proceden de tres bases de datos elaboradas para un estudio multinivel de los consejos consultivos que comprendió los niveles nacional, regional (las diecisiete CC.AA.) y municipal (las ciudades más pobladas, incluyendo aquellas con más de 250 000 habitantes o que rebasaran los 175 000, siempre que fueran capitales provinciales⁴). Una primera base (n=2013) constituyó un mapeo de los consejos con informaciones como denominación, temática, nivel territorial y contacto. Cuando no fue posible encontrar datos online, fueron solicitados a las administraciones responsables. De este marco muestral se extrajeron las otras bases, seleccionando consejos sectoriales pertenecientes a tres áreas políticas: educativa, medioambiental e inmigración. También se estudiaron los consejos distritales en cuanto ejemplo de consejos territoriales. De los 101 casos que cumplían con estos criterios serían excluidos 31 por estar inactivos y/o por el rechazo a colaborar con la investigación, resultando una muestra final de 70 consejos.

⁴ Este criterio mixto permitió capturar un conjunto más diverso de ciudades, evitando el sesgo de centrarse mayormente en ciudades metropolitanas, concentradas en unas pocas áreas del país.

Para cada consejo fueron codificados aspectos de sus documentos normativos (actas, reglamentos) con información sobre infraestructura, objetivos, composición, organización y métodos de trabajo. Se añadieron codificaciones sobre su presencia en Internet para obtener indicadores de visibilidad y transparencia (Base Diseño)⁵. Posteriormente fue enviado un cuestionario online a los miembros (Base Satisfacción) con preguntas acerca del funcionamiento de los consejos y su grado de satisfacción en cuanto participantes. El trabajo de campo se completó entre noviembre de 2017 y marzo de 2018. En 27 casos la administración facilitó el contacto directo con los encuestados, resultando en una tasa de respuesta del 30 % de los miembros. En los otros 43 casos la administración medió en la aplicación del cuestionario, siendo el coordinador del consejo el que envió a los miembros la invitación a responder la encuesta, dando lugar a una tasa de respuesta menor: se obtuvo alguna respuesta en el 78 % de consejos y de un 13 % del total de los consejeros.

Esta investigación prescinde de los quince consejos distritales de la muestra dada su especial naturaleza –territorial y submunicipal- y su no comparabilidad con los sectoriales. Para evitar sesgos, otros siete consejos fueron excluidos por el excesivo protagonismo de los perfiles de la Administración Pública en las respuestas al cuestionario⁶. Así, la muestra efectivamente utilizada es de 48 consejos (Tabla 1) y 421 participantes encuestados.

TABLA 1. *Distribución de los consejos por ámbito temático y nivel territorial*

Temática / Ámbito	Municipio	Región	Estado	(Total)
Educación	6	15	1	22
Inmigración	3	5	1	9
Medio Ambiente	3	11	3	17
(Total)	12	31	5	48

Fuente: elaboración propia

⁵ El trabajo de codificación fue realizado por tres miembros del equipo quienes, ante dudas y dificultades, se coordinaron unificando los criterios de codificación.

⁶ Se excluyeron los casos cuyo porcentaje de respuestas obtenidas del cuestionario de Satisfacción fue desproporcionadamente protagonizado por miembros de la Administración Pública (cuando más de un 60% de las respuestas para un consejo provienen de dichos perfiles).

Operacionalización

Para cada dimensión incorporamos indicadores de diseño (normativas) y satisfacción (encuesta)⁷, encajando las variables elegidas en las definiciones de las dimensiones del marco teórico y controlando su variabilidad (excluyendo indicadores que apenas mostraban variación por concentrarse casi todos los casos en una única categoría de respuesta). El conjunto de indicadores Diseño incorpora diez variables (Anexo 1), dos por dimensión, mientras que el de Satisfacción (Anexo 2) incorpora veinticinco (cinco por dimensión, dada la existencia de mucha más información en la encuesta).

Para la dimensión “inclusividad” tuvimos en cuenta el nivel de autonomía de los principales cargos (si presidente y vicepresidente son o no designados por la Administración) y la proporción en que la sociedad civil está presente en sus órganos. A mayor presencia del componente administración pública, menos inclusivo es el consejo. En la encuesta se valoran ítems como el papel del presidente en la estructuración del debate, las posibilidades de interacción y representatividad existente (presencia) y el margen ofrecido para la intervención (voz).

En la dimensión “juicio informado” utilizamos el indicador de “presencia de expertos en los principales órganos” para saber en qué medida los participantes están provistos de información de calidad. Hemos considerado a los “expertos” y “representantes de universidades y centros de investigación” en cuanto perfiles idóneos para proveer al consejo de información y por sus presumibles conocimiento técnico y neutralidad. Como indicadores subjetivos utilizamos la satisfacción con la calidad y cantidad de información recibida, disponibilidad de ésta y su potencial para la deliberación y el consenso.

Por su parte, la dimensión “control popular” es analizada comprobando si en la normativa se declara como uno de los objetivos a las políticas públicas y si prevé, para las autoridades, obligatoriedad de consulta al consejo (control agenda). Se evalúa, también, si las normas reconocen como vinculantes las recomendaciones y si hay previstos mecanismos de seguimiento de éstas (control *outputs*). Todos ellos son indicadores de que el diseño institucional prevé que los ciudadanos tengan un “control efectivo sobre importantes aspectos del proceso de toma de decisiones” (Smith, 2009: 22) y para que, en cuanto interesados, “velen por la ejecución de las decisiones tomadas” (Seller,

⁷ Siendo nuestra unidad de análisis el consejo, la puntuación correspondiente a “satisfacción participante” es calculada con los promedios de las valoraciones realizadas por las personas encuestadas en cada consejo.

2004: 124). Ambas subdimensiones son también valoradas con indicadores en la encuesta de satisfacción.

En cuanto a la dimensión “transparencia”, utilizamos dos indicadores de transparencia interna (si la normativa contempla procedimientos de modificación de las normas o estructura del consejo y si se especifican los canales de comunicación con las autoridades) y dos de transparencia externa (si reglamentariamente los plenarios son públicos y si el consejo tiene cuenta en *Facebook* o *Twitter*). Además, empleamos un indicador mixto para valorar la publicidad que el consejo ofrece de sus actos y resultados (convocatorias, actas, etc.), de qué forma se presenta en la red y si su información es actualizada. En la encuesta también se puntúan diversos aspectos de la proyección hacia el interior y hacia el exterior de la idea de transparencia.

Por último, la dimensión “eficiencia” examina los recursos del consejo según especifique su normativa o, en su defecto, su sitio web: si tiene un presupuesto independiente y un equipo propio y también su capacidad (prevista formalmente) de generar una gama de resultados en forma de informes anuales, reportes, etc. Ya subrayamos que cobra relevancia aquí el aspecto subjetivo, esto es, las valoraciones que de su experiencia realizan los participantes en términos de eficiencia, referidas a cuán gravosa les resulta su implicación en el consejo (reuniones, solicitudes de participación) y a las percepciones sobre sus sentimientos de implicación, cumplimiento de un deber cívico y reconocimiento.

Hemos asignado las puntuaciones de modo que cada consejo aspira a obtener un máximo de 5 puntos por dimensión, lo que equivaldría a un diseño institucional “ideal”. Cinco puntos por dimensión es también la puntuación máxima según la valoración que hacen los participantes en la encuesta. Un consejo con máximas puntuaciones en ambos bloques sería así un “consejo ideal”, con el mejor diseño y los más altos niveles de satisfacción.

IV. RESULTADOS

Profundizaremos en nuestros datos con cuatro grandes pasos. Primero, comprobaremos si es factible afirmar que estamos ante una dinámica en la que se diferencian los buenos de los malos consejos consultivos. Segundo, examinaremos globalmente los resultados de los consejos en las cinco dimensiones y en su doble variante de diseño-satisfacción. Una vez hecho esto empezaremos a identificar factores que pudieran estar asociados a mejores o peores valoraciones de cada consejo

individual, fijándonos especialmente en dos de ellos: temática y nivel territorial. Finalmente nos orientaremos al que apuntábamos como uno de nuestros grandes objetivos: valorar si algún caso de los estudiados se asemeja al consejo ideal o, cuando menos, cuáles son los más próximos a ello.

Para realizar la primera mirada a la relación entre las cinco dimensiones las observaremos de forma global. Para todos los análisis posteriores ya procederemos a descomponerlas con un análisis secuenciado, mediante un ranking de puntuaciones en diseño y otro en satisfacción. El tratamiento agregado de ambas puntuaciones, con las debidas matizaciones, servirá para extraer los grupos de consejos destacados en cada dimensión. ¿Nos encontramos un escenario con consejos que funcionan bien de forma generalizada o, por contra, los consejos se han especializado en resolver bien solo algunos aspectos, desatendiendo otros?. La Tabla 2 apunta a un escenario más similar al primero: los resultados indican que asistimos a una dinámica de buenos y malos consejos consultivos.

TABLA 2. *Correlaciones entre puntuaciones globales de las dimensiones (Pearson C.)*

Dimensiones	Inclusividad	J. Informado	C. Popular	Transparencia	Eficiencia
Inclusividad	1	,105	,367*	,478**	,551**
Juicio Informado	,105	1	,350*	,353*	,312*
Control Popular	,367*	,350*	1	,406**	,528**
Transparencia	,478**	,353*	,406**	1	,748**
Eficiencia	,551**	,312*	,528**	,748**	1

* La correlación es estadísticamente significativa al nivel 0,05 (bilateral).

** La correlación es estadísticamente significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: elaboración propia.

Todas las dimensiones correlacionan entre sí positivamente, en un rango que oscila entre correlaciones débiles y no significativas (0,11) hasta otras muy elevadas (0,75), pero donde nueve de las diez correlaciones son estadísticamente significativas. En todo caso, para la de “juicio informado” observamos una más débil significación, explicable por el indicador elegido para esta dimensión de “proporción de expertos” (establecida por cada consejo), con una elevada variabilidad entre casos.

Ahora podemos fijarnos en lo que ocurre en el interior de cada una de las dimensiones. La Tabla 3 relaciona los componentes diseño y satisfacción de cada dimensión mediante correlaciones. La constatación principal apunta en la misma línea que anteriores trabajos sobre consejos, que ya habían señalado una relativa inconsistencia entre dificultades institucionales y un elevado grado de

satisfacción de buena parte de las personas participantes (Sarasa y Guiu, 2001). En nuestro caso, solo en dos dimensiones se da una correlación significativa (pero no espectacularmente alta) entre ambos bloques, mientras que en otras dos dimensiones es muy cercana a cero y en una es incluso levemente negativa (pero no significativa). Realidad normativa y satisfacción van pues por dos caminos diferentes y será preciso recordarlo para mirar ambas dimensiones de forma independiente.

TABLA 3. *Correlaciones entre puntuaciones Diseño-Satisfacción (por dimensiones)*

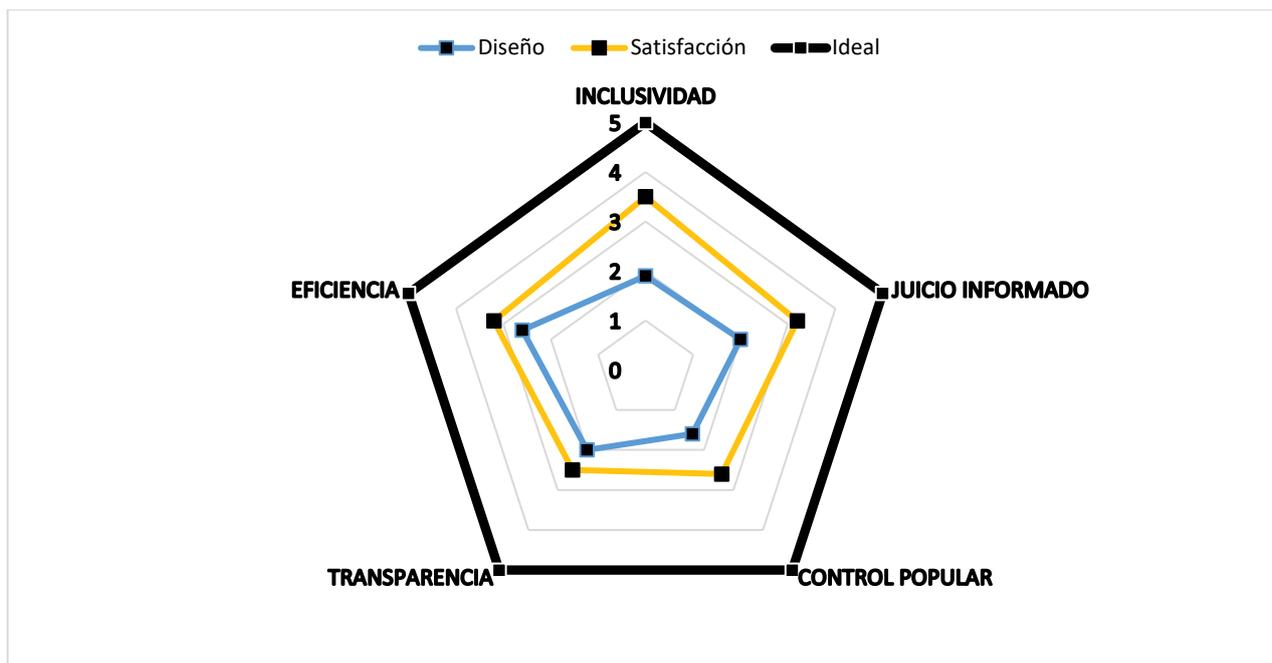
Dimensión	Pearson C.
Inclusividad	0,235**
Juicio informado	0,019
Control popular	0,005
Transparencia	0,364**
Eficiencia	-0,09

** La correlación es estadísticamente significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: elaboración propia.

El siguiente paso es observar una primera fotografía del global de los consejos en las cinco dimensiones. En la Figura 1 se representan, comparativamente, el ideal y la realidad. Un consejo “ideal” estaría representado gráficamente con la forma de un pentágono perfecto (línea exterior), esto es, con máximas puntuaciones para todas las dimensiones. Por contra, en nuestra representación de los promedios del total de casos observamos que los polígonos de sus puntuaciones de diseño y satisfacción (líneas interiores azul y naranja, respectivamente) se encuentran lejos del ideal. Las puntuaciones diseño-satisfacción, resultan superiores en el aspecto subjetivo para todas las dimensiones, significando ello que pese a que en muchos casos estamos ante mecanismos cuyo diseño normativo parece mejorable, las experiencias participativas son valoradas, en general, positivamente.

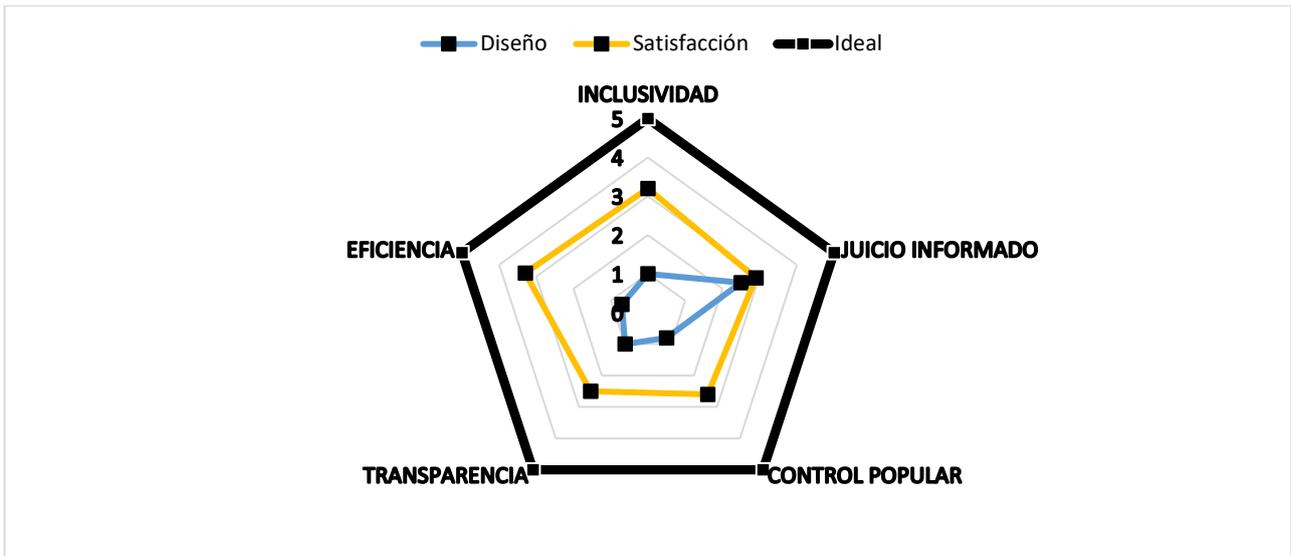
FIGURA 1. *Ideal y realidad: promedios de puntuaciones del total de consejos de la muestra*



Fuente: elaboración propia.

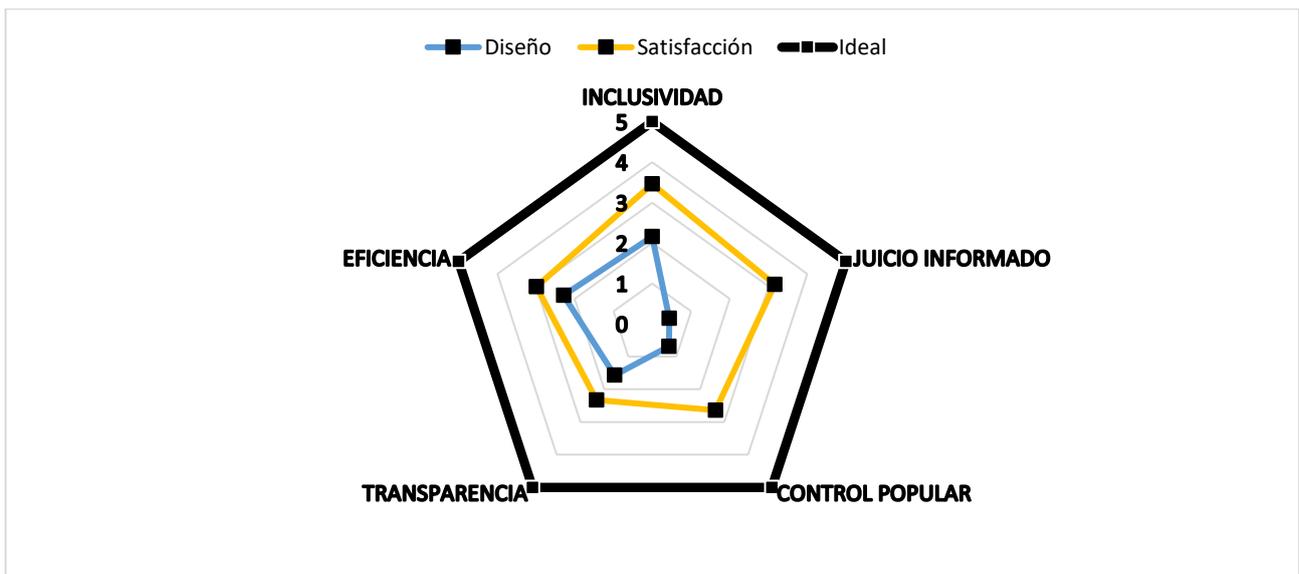
Para entender nuestros resultados pasamos a examinar las puntuaciones para diferentes tipos de consejos. Empleando un enfoque agregado por temática del consejo, los medioambientales se caracterizan por unas puntuaciones pobres en diseño y que solo destacan positivamente en el aspecto “juicio informado”, por una diferencial presencia de expertos en su composición. Las puntuaciones en satisfacción son más elevadas, sobre todo en cuanto a percepción de sus aspectos inclusividad y eficiencia. Los promedios de puntuaciones de estos consejos están alejados del ideal (véase en la Figura 2, sobre todo, lo reducido del polígono representativo de las puntuaciones de diseño). Se intuye que no será entre los medioambientales donde encontraremos los casos ideales.

FIGURA 2. Promedios de puntuaciones según temática (medio ambiente)



Fuente: elaboración propia.

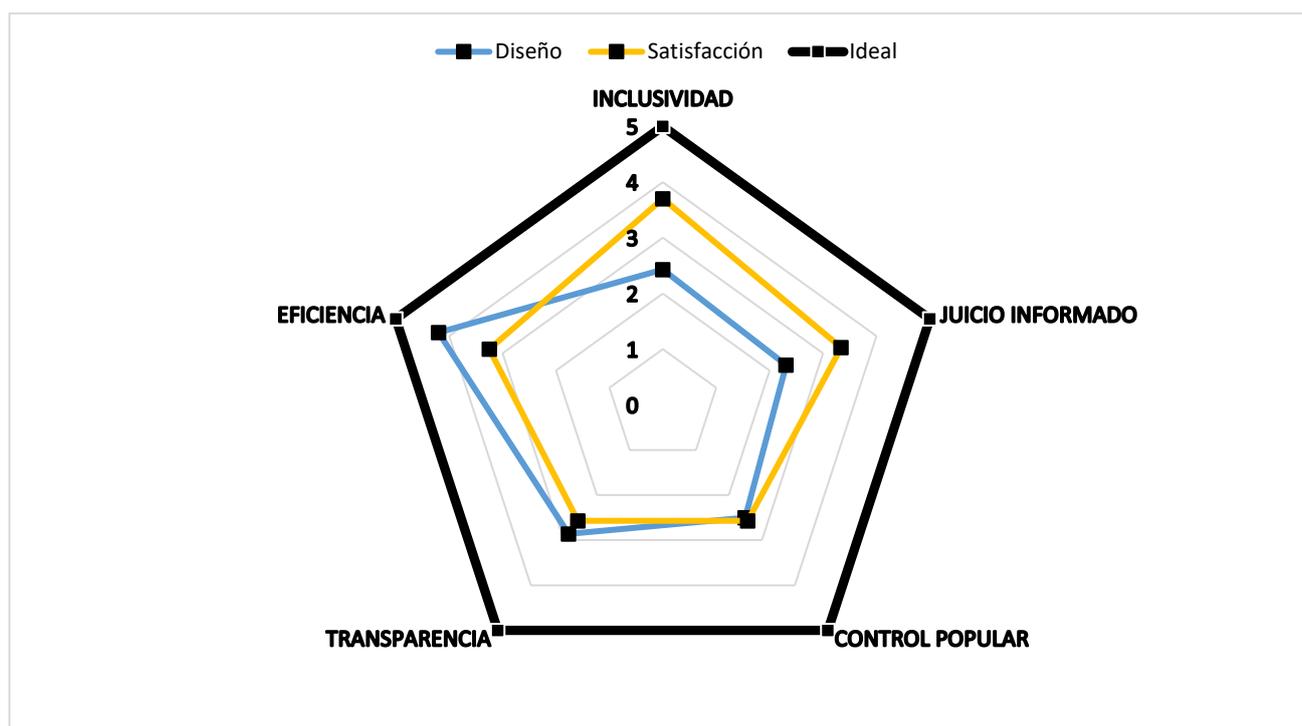
FIGURA 3. Promedios de puntuaciones según temática (inmigración)



Fuente: elaboración propia.

Respecto al conjunto de consejos de inmigración (Figura 3) también sus puntuaciones promedio indican una generalizada pobreza en su diseño, especialmente para las dimensiones “juicio informado” y “control popular”. En cuanto a la percepción que tienen sus integrantes, el de “transparencia” es el aspecto más negativamente valorado, siendo positivas sus respuestas en las dimensiones “inclusividad” y “juicio informado”.

FIGURA 4. Promedios de puntuaciones según temática (educación)

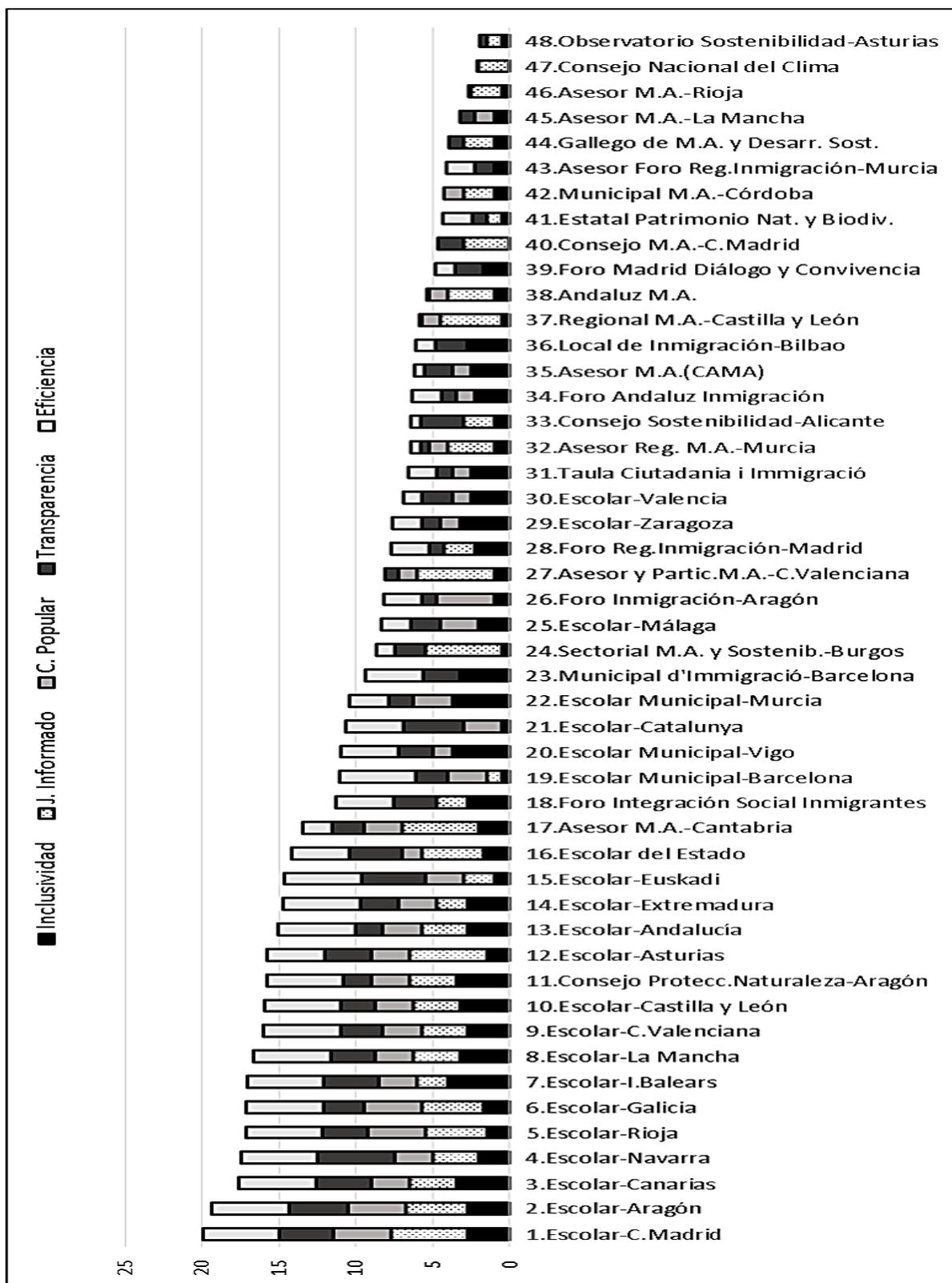


Fuente: elaboración propia.

Por último, son los educativos los que obtienen mejores puntuaciones. En diseño, su punto más fuerte es la “eficiencia” (4,20 puntos de promedio) mientras que en lo relativo a la encuesta destaca la percepción sobre su inclusividad (3,70 puntos de promedio). En la Figura 4 se aprecia que el conjunto de consejos educativos se acerca más a reproducir la figura del pentágono, síntoma de favorables puntuaciones en todas las dimensiones. Por lo tanto, resulta factible pensar que será dentro de este conjunto donde estén los consejos más cercanos al ideal.

Ahora analizaremos, caso por caso, qué puntuaciones obtienen y cuáles son los mejores consejos en ambos bloques. Las normativas contemplarán en mayor o menor medida un diseño orientado a garantizar los cinco aspectos de calidad democrática que aquí estudiamos. Trasladado a nuestra evaluación, de los veinticinco puntos que un consejo puede acumular según su diseño, el máximo obtenido es veinte (Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid). En los primeros puestos (Gráfico 1) ya encontramos únicamente consejos educativos (y de nivel autonómico), excepción hecha del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón. En las posiciones más bajas del ranking se agrupan la mayoría de los medioambientales y de inmigración, que obtienen nulas puntuaciones en una o varias dimensiones, es decir, su diseño se parece menos al ideal normativo adaptado de Smith (2009).

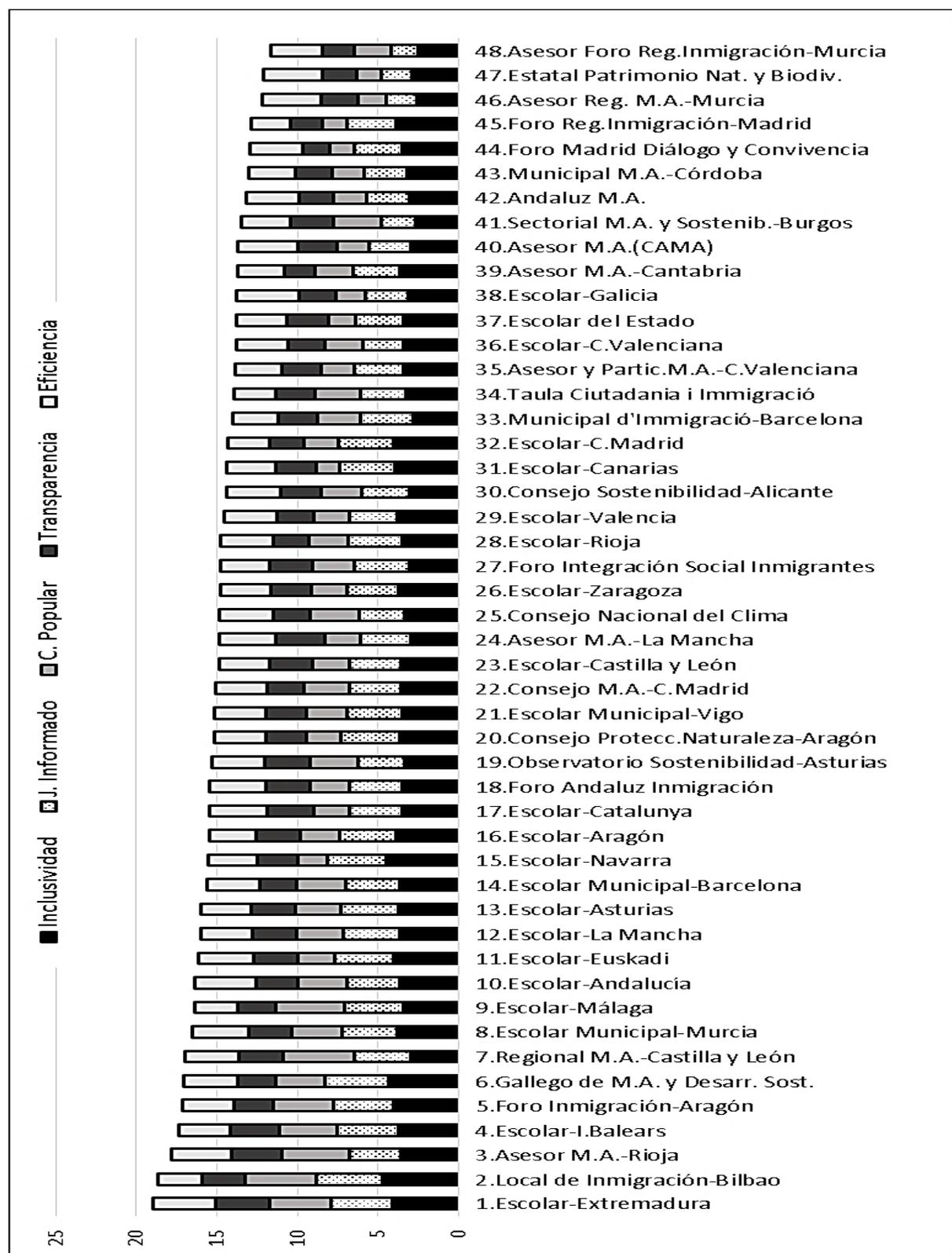
GRÁFICO 1. Puntuaciones totales obtenidas por los consejos en diseño



Fuente: elaboración propia.

Atendiendo ahora a la satisfacción expresada por los encuestados, la distribución varía notablemente en el orden de los casos y también en la uniformidad observada en la distribución (Gráfico 2).

GRÁFICO 2. Puntuaciones totales obtenidas por los consejos en satisfacción



Fuente: elaboración propia.

Como vemos, la distribución de las puntuaciones totales basadas en la encuesta tiene menor amplitud, oscilando entre los 11,64 y los 18,98 puntos. Liderando la clasificación ya no solo aparecen consejos educativos sino también los de otras temáticas. Aunque decae la presencia de los educativos en las mejores posiciones, ésta es aún notable. De ellos, el mejor puntuado por las personas encuestadas es el autonómico extremeño. Por su parte, el mejor calificado de los de inmigración es el bilbaíno -un consejo local-, con 18,67 puntos de 25 posibles. De los medioambientales destaca el de la C.A. de La Rioja, con una puntuación total de 17,84.

Hemos comprobado que estos mecanismos pueden estar bien diseñados pero no generar satisfacción participativa y, al contrario, con un diseño pobre pueden alcanzar altos niveles de satisfacción y de ahí las diferencias entre ambas clasificaciones, pero: ¿podemos señalar un grupo de consejos que se aproximen a dicho ideal de forma diferencial o en mayor medida que el resto?; ¿cuál sería el mejor modo para comprobarlo?

Descartada la posibilidad de señalar un consejo modélico, identificaremos aquellos con mayor regularidad de buenas puntuaciones en ambos bloques⁸. Para ello, fueron elaboradas tablas clasificatorias por dimensión⁹ dispuestas según las puntuaciones agregadas (diseño + satisfacción), siendo para cada dimensión los mejores casos los situados en los cuartiles superiores. Tomando en cuenta dichas mejores puntuaciones¹⁰, fueron recontadas las presencias que en esos primeros cuartiles obtuvo cada caso, con los resultados que refleja la Tabla 4:

⁸ Para ello los hemos ordenado individualmente en cada una de las cinco dimensiones (agregando puntuaciones de diseño y satisfacción).

⁹ No se incluyen en el texto pero se encuentran, bajo demanda, a disposición del lector.

¹⁰ Desechamos aquellos casos que, pese a figurar en los primeros cuartiles de las clasificaciones agregadas (diseño+satisfacción), obtenían una puntuación inferior al promedio de la distribución en uno de los componentes. Así, descartábamos que uno de los componentes pudiese alterar en exceso la puntuación agregada.

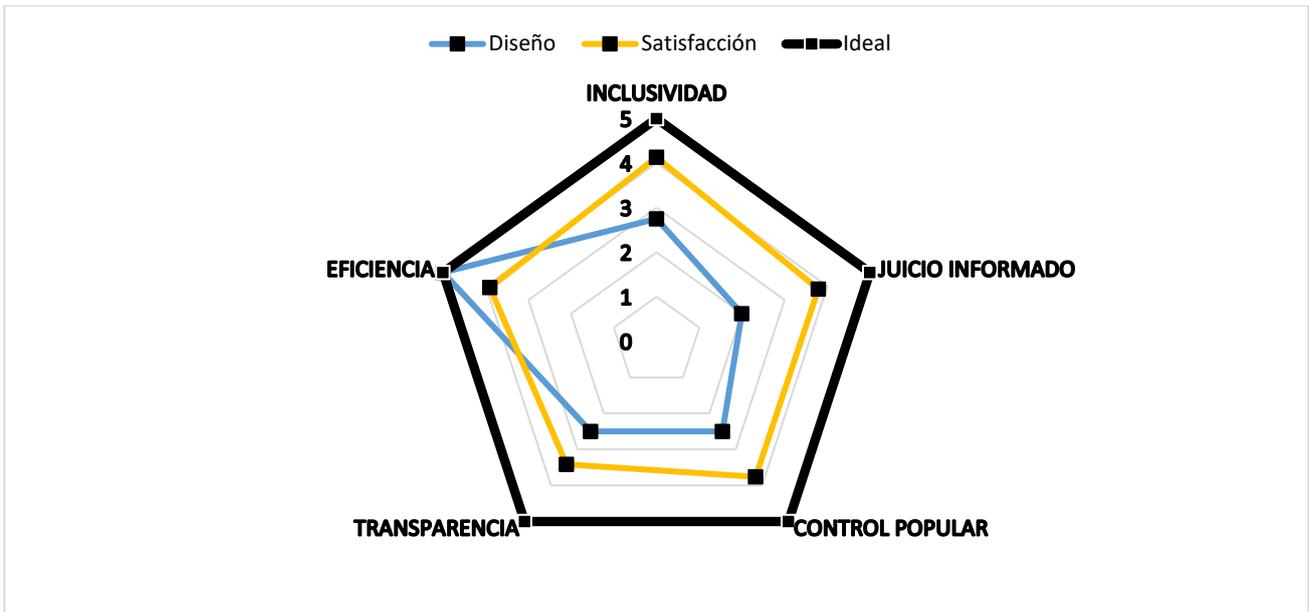
TABLA 4. Recuento de presencias en los primeros cuartiles de los rankings por dimensión

Consejo / Dimensión	Inclusividad	J. Informado	C.Popular	Transparencia	Eficiencia
Escolar Extremadura	✓	-	✓	✓	✓
Escolar la Mancha	✓	✓	✓	✓	-
Escolar Aragón	✓	✓	-	✓	-
Escolar Andalucía	-	✓	✓	-	✓
Escolar Asturias	-	✓	✓	✓	-
Escolar Baleares	✓	-	✓	✓	-
Escolar Canarias	✓	✓	-	✓	-
Escolar Municipal Barcelona	-	-	✓	-	✓
Escolar C. y León	✓	✓	-	-	-
Escolar Catalunya	-	-	-	✓	✓
Escolar Com. Madrid	✓	✓	-	-	-
Escolar Euskadi	-	-	-	✓	✓
Escolar Municipal Murcia	✓	-	✓	-	-
Escolar Navarra	-	✓	-	-	✓
Consejo Protección Naturaleza de Aragón	✓	✓	-	-	-

Fuente: elaboración propia.

Si bien ninguno aparece para todas las dimensiones entre los mejores, un conjunto de siete casos destaca en al menos tres de ellas, cumpliendo los patrones ya mencionados: educativos y de nivel autonómico. Por delante de todos, los más cercanos a la idea de “modélico” son los consejos educativos extremeño y manchego, con cuatro presencias en las mejores posiciones, o sea, sobresaliendo en cuatro de las cinco dimensiones teóricas. El Consejo Escolar de Extremadura (Figura 5) no destaca en “juicio informado” por la escasa presencia de expertos en su seno, si bien los encuestados se mostraron satisfechos con los ítems relativos a esta dimensión.

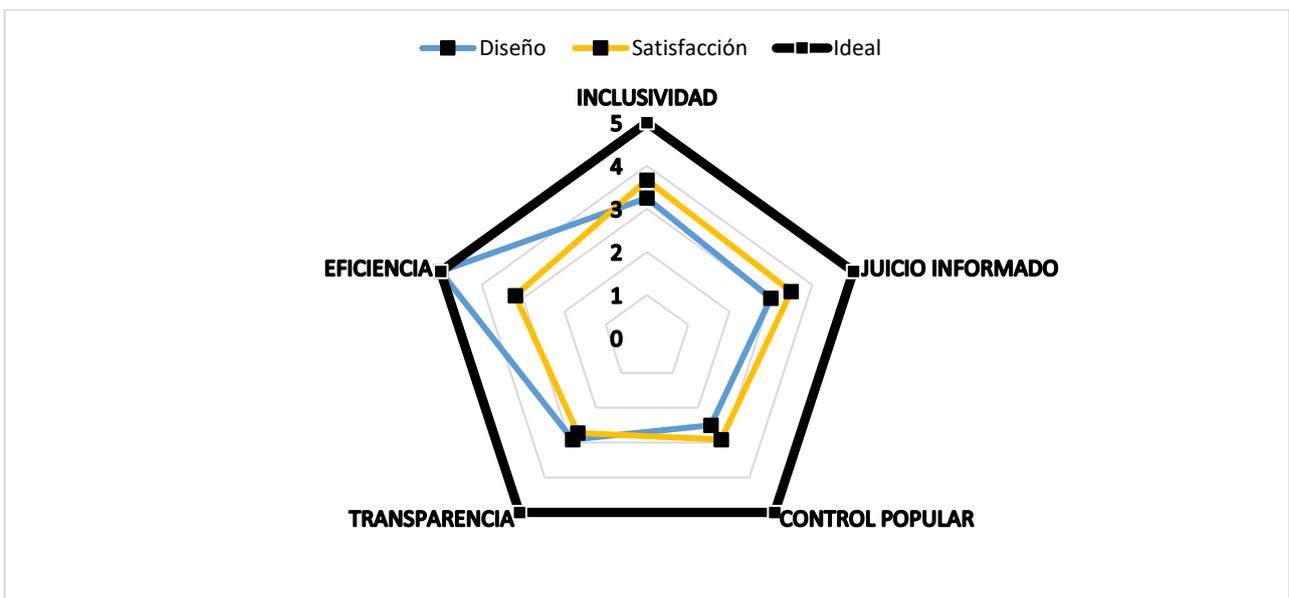
FIGURA 5. Puntuaciones Consejo Escolar de Extremadura



Fuente: elaboración propia.

Por su parte el consejo educativo manchego, que en principio cumplía con los estándares para co-liderar todas las dimensiones, resultó excluido del primer cuartil en la dimensión “eficiencia” pues su puntuación para esta dimensión en el bloque “satisfacción” resultó ligeramente menor que la puntuación promedio de todos los casos. Este último consejo es el más cercano a co-liderar todas las dimensiones, muy cercano por ello al ideal (Figura 6).

FIGURA 6. Puntuaciones Consejo Escolar de Castilla-La Mancha



Fuente: elaboración propia.

V. CONCLUSIONES

En esta investigación hemos evaluado los consejos consultivos sectoriales españoles partiendo de una muestra de casos pertenecientes a distintos niveles territoriales y temáticas, y utilizando dos bloques evaluativos diferentes: diseño institucional y satisfacción participante. Una primera conclusión clara es que, además de apreciar una dinámica reveladora de la existencia de buenos y malos consejos consultivos, la relación entre las puntuaciones obtenidas por los consejos en ambos bloques es débil, un resultado que encaja con buena parte de las investigaciones previas. Por un lado, varias investigaciones han anotado desigualdades en los niveles de satisfacción, como es el caso de Seller, quien justifica esto por las “diferentes expectativas subjetivas esperadas en relación a los beneficios objetivos conseguidos por los actores participantes” (2008: 21). Buenas puntuaciones en diseño no se traducen en alta satisfacción, y viceversa. Así, un consejo puede estar bien diseñado pero no funcionar correctamente, generar insatisfacción entre las personas participantes o no cumplir algunos de sus fines.

Ninguno de los consejos analizados puede considerarse como “modélico” o “ideal”. Si bien un pequeño y destacado grupo puntúa mejor en algunas dimensiones, ninguno sobresale en todas. Los rankings indican que la temática del consejo es la variable más determinante para entender las puntuaciones finales. Los consejos educativos se imponen frente a los demás tanto en diseño como en los niveles de satisfacción generados, siendo en el nivel autonómico donde mejor parece verse esto reflejado. Los dos mejores consejos de la muestra son el Consejo Escolar de Castilla-La Mancha y el Consejo Escolar de Extremadura, posicionados entre los mejores hasta en cuatro dimensiones.

Los consejos de inmigración, cuyo recorrido es más reciente y que adolecen de un diseño institucional menos desarrollado, puntuaron bajo especialmente en el aspecto informativo (escasa presencia experta) y en “control popular”, reflejando una baja capacidad de influencia-control. Sus integrantes valoraron positivamente, sobre todo, el aspecto de “inclusividad”. El balance sobre los consejos medioambientales es el más negativo. Pese a que alguno (destaca el Consejo para la Protección de la Naturaleza de Aragón, véase Tabla 4) se muestra relativamente exitoso, observamos un panorama en el que los esfuerzos en diseño parecen orientarse al aspecto informativo (otorgando importancia a la presencia de expertos), quedando desprovistas dimensiones relevantes como la inclusividad y la transparencia.

Hay varios aspectos en los que sería necesario mejorar y profundizar esta línea de trabajo. Primero, la selección de indicadores y su ajuste a la teoría política entraña una dificultad de base en el

esfuerzo de adaptación del marco conceptual a la realidad de los consejos. En segundo lugar, las divergencias entre los “bloques” evaluativos diseño-satisfacción fueron evidenciadas, demostrando en varias dimensiones ausencia o inexistencia de correlación entre puntuaciones. Aunque ya hemos visto que este resultado aparece también en trabajos anteriores, su contundencia no deja de generar cierta inquietud. Las diferencias entre las percepciones de los participantes reflejan el “ambiente político competitivo” en el que se desenvuelven los consejos, cuyos resultados provienen de múltiples fuentes (los distintos *stakeholders*) con diferentes “demandas de legitimidad” (Van Damme *et. al.*, 2011). Por ello, se antojan interesantes futuras evaluaciones centradas en los perfiles y expectativas de quienes participan, para averiguar qué ocurre cuando buenos diseños no se traducen en valoraciones positivas y por qué también sucede lo contrario.

Por otro lado, resultaría oportuno un análisis a fondo, de todos sus aspectos y dinámicas propias para ver qué es lo que marca la diferencia entre los consejos más cercanos al ideal y el resto y así identificar prácticas virtuosas aplicables en otros casos. Por último, habiendo sido constatado que la variable temática del consejo resulta relevante en los resultados sería enriquecedor afrontar nuevas evaluaciones sobre consejos consultivos de temáticas diferentes a los tres tipos aquí analizados. De este modo se podrían determinar con más claridad los factores explicativos que vinculan las características de la temática con los resultados de sus consejos.

BIBLIOGRAFÍA

Blanco, Ismael. 2009. “Las consecuencias de la participación: evaluación del Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona”, en Parés, Marc, (coord.). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.

Carr, Deborah S. y Halvorsen, Kathleen. 2001. “An evaluation of three democratic, community-based approaches to citizen participation: Surveys, conversations with community groups, and community dinners”, *Society and Natural Resources*, 14 (2): 107-26. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/089419201300000526>.

Fobé, Ellen, Brans, Marleen, Vancoppenolle, Diederik y Van Damme, Jan. 2013. “Institutionalized Advisory Systems: An Analysis of Member Satisfaction of Advice Production and Use across 9 Strategic Advisory Councils in Flanders (Belgium)”, *Policy & Society: Journal of Public, Foreign and Global Policy*, 32: 225-40. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.004>.

Kweit, Mary G. y Kweit, Robert W. 1987. “Citizen participation: Enduring issues for the next century”, *National Civil Review*, 76 (3): 191-198. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/ncr.4100760302#>.

Navarro, Clemente J. 1999. *El sesgo participativo*. Editorial CSIC.

Rowe, Gene, Marsh, Roy y Frewer., Lynn J. 2004. “Evaluation of a deliberative conference”, *Science, Technology & Human Values*, 29 (1): 88-121. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0162243903259194>.

Sarasa, Sebastián y Guiu, Jordi. 2001. “El Consejo Municipal de Bienestar Social en Barcelona”, en Font, Joan. (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel.

Seller, Enrique P. 2004. “La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario”, *Alternativas, Cuadernos de Trabajo Social*, 12: 103-137. Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/5593>.

Seller, Enrique P. 2008. “Mecanismos de participación ciudadana en los servicios sociales municipales. Las realidades de la Región de Murcia”. *Cuadernos de Trabajo Social*, 21: 7-25. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/CUTS0808110007A>.

Smith, Graham. 2009. *Democratic innovations*. Cambridge.

Van Damme, Jan, Brans, Marleen y Fobé, Ellen. 2011. “Balancing Expertise, Societal Input and Political Control in the Production of Policy Advice. A comparative study of education councils in Europe”, *Haldus-kultuur – Administrative Culture*, 12 (2), 126-145. Disponible en: http://www.eunec.eu/sites/www.eunec.eu/files/attachment/files/article_hkac.pdf.

ANEXO 1.

Conjunto de datos Diseño

Dimensión	Variables	Indicadores y asignación de puntuaciones
Inclusividad	Autonomía cargos respecto a Administración	+1,25 si el presidente no fue designado por la Administración +1,25 si el vicepresidente no fue designado por la Administración
	Presencia sociedad civil en principales órganos	+0-1,25 ¹¹ proporción presencia de la Sociedad Civil ¹² en el plenario / +0-1,25 proporción presencia de la Sociedad Civil en el principal cuerpo ejecutivo ¹³
Juicio Informado	Presencia expertos en consejo	+0-2,5 proporción de expertos en plenario +0-2,5 proporción de expertos en ejecutivo ¹⁴
Control popular	Capacidad control agenda	+1,25 si las políticas públicas son un objetivo declarado en la normativa +1,25 si las autoridades están obligadas a consultar
	Capacidad control <i>outputs</i>	+1,25 si las recomendaciones son vinculantes +1,25 si existen mecanismos de seguimiento
Transparencia	Interna	+0,833 si la normativa contempla procedimientos de modificación de normas/estructura +0,833 si las reglas especifican los canales de comunicación con las autoridades
	Externa	+0,833 si los plenarios son públicos +0,833 si el consejo dispone de alguna red social
	Indicador Mixto	+ [0-0,833] publicidad de los productos del consejo ¹⁵

¹¹ Recodificación por intervalos para asignar el rango de puntuaciones (0-2,5): [$\leq 0,2800 = 0$; $0,2801 - 0,3910 = 0,5$; $0,3911 - 0,5020 = 1$; $0,5021 - 0,6130 = 1,5$; $0,6131 - 0,7240 = 2$; $\geq 0,7241 = 2,5$].

¹² [Representantes de asociaciones + representantes de sindicatos + representantes de organizaciones empresariales] / n° total de miembros plenario.

¹³ [Representantes de asociaciones + representantes de sindicatos + representantes de organizaciones empresariales] / n° total de miembros principal cuerpo ejecutivo]. En caso de presencia e información para ambas en sendos órganos, fue tomada en cuenta la media, previa a la asignación de los valores-puntuación. Para aproximadamente 1/3 de los casos sin cuerpo ejecutivo se tomó la información disponible, generalmente en el plenario.

¹⁴ Misma metodología aplicada que en notas anteriores. En este caso, de cara a obtener una mayor fiabilidad de la recodificación y asignación de puntuaciones (0-5), se dispuso de esta forma: [$0,0000 - 0,0270 = 0$; $0,0323 - 0,0536 = 1$; $0,0588 - 0,1000 = 2$; $0,1053 - 0,1379 = 3$; $0,1400 - 0,1500 = 4$; $> 0,1500 = 5$].

¹⁵ Disponibilidad o no online de las convocatorias de reuniones, actas e informes y recomendaciones emitidos.

		+ [0-0,833] tipo de presencia en Internet ¹⁶ y contenidos actualizados
Eficiencia	Costes (recursos)	+1,25 si el consejo tiene un presupuesto independiente / +1,25 si el consejo tiene un equipo propio
	Beneficios cívicos	+ [0-2,5] producción de resultados ¹⁷

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 2. Conjunto de datos Satisfacción

Dimensión	VARIABLES	Indicadores y asignación de puntuaciones ¹⁸
Inclusividad	1. Debate bien estructurado por el presidente 2. Uno o más miembros dominan la discusión y se hace difícil participar 3. Composición del plenario políticamente diversa 4. ¿Principales <i>stakeholders</i> representados en el plenario?	Muy en desacuerdo >> muy de acuerdo [0; 0'166; 0'333; 0'5; 0'666; 0'833; 1]
	5. Los miembros tienen derecho a expresar sus opiniones (voz) ¹⁹	Nunca >> siempre [0; 0'2; 0'4; 0'6; 0'8; 1]
Juicio informado	1. La información es suficiente para tomar buenas decisiones 2. Información diversa e imparcial 3. La información es proporcionada cuando es solicitada	Muy en desacuerdo >> muy de acuerdo [0; 0'166; 0'333; 0'5; 0'666; 0'833; 1]
	4. Los miembros alcanzan el consenso 5. La interacción lleva a comprender las posiciones de otros ²⁰	Nunca > siempre [0; 0'2; 0'4; 0'6; 0'8; 1]

¹⁶ Presencia online según que el sitio sea independiente, perteneciente a un dominio de una institución matriz, constituya una sección en otro sitio institucional o, en defecto de las anteriores, no exista.

¹⁷ Informes anuales; Reportes ad-hoc; Propuestas; Informes de diagnóstico.

¹⁸ En el cuestionario fueron planteadas preguntas de escala de cuatro, cinco y seis categorías de respuesta. En aras de la claridad expositiva detallamos todos los tipos posibles de respuestas, con la respectiva puntuación asignada:

a) Muy en desacuerdo / en desacuerdo / algo en desacuerdo / ni de acuerdo ni en desacuerdo / algo de acuerdo / de acuerdo / muy de acuerdo [0; 0'166; 0'333; 0'5; 0'666; 0'833; 1]

b) Nunca / casi nunca / a veces / a menudo / casi siempre / siempre [0; 0'2; 0'4; 0'6; 0'8]

c) En absoluto importante / no importante / ni importante ni no importante / bastante importante / absolutamente importante [0; 0'25; 0'50; 0'75; 1].

¹⁹ Para la combinación de las cinco variables (n=421, 5 ítems) A.Cronbach: 0,711.

²⁰ A.Cronbach: 0,807.

Control popular	1. Recomendación por iniciativa del Consejo 2. La consulta guarda relación con los principales asuntos políticos 3. Como efecto del consejo, el contenido de la política cambia	Nunca >> siempre [0; 0'2; 0'4; 0'6; 0'8; 1]
	4. La recomendación ha sido tomada en cuenta	Muy en desacuerdo >> muy de acuerdo [0; 0'166; 0'333; 0'5; 0'666; 0'833; 1]
	5. ¿Se dispone de mecanismos de seguimiento del impacto de las recomendaciones? ²¹	Sí / no [1 / 0]
Transparencia	1. El proceso consultivo resulta claro 2. Proceso de toma de decisiones limpio y transparente	Muy en desacuerdo >> muy de acuerdo [0; 0'166; 0'333; 0'5; 0'666; 0'833; 1]
	3. Los medios prestan atención a la materia de consulta 4. Debate público en torno a la recomendación 5. Los gobernantes utilizan la recomendación para legitimar sus decisiones ²²	Nunca >> siempre [0; 0'2; 0'4; 0'6; 0'8]
Eficiencia	1. Se celebran demasiadas reuniones 2. Recibo demasiadas solicitudes para participar en distintos procesos 3. Sentimiento fuerte de implicación en el proceso 4. Cumplimiento de un deber cívico como factor para la participación	Muy en desacuerdo >> muy de acuerdo [0; 0'166; 0'333; 0'5; 0'666; 0'833; 1]
	5. Un factor muy importante para participar es el reconocimiento de la organización que se representa ²³	En absoluto importante >> absolutamente importante [0, 0'25; 0'50; 0'75; 1]

Fuente: elaboración propia.

²¹ A.Cronbach: 0,707.

²² A.Cronbach: 0,525.

²³ A.Cronbach: 0,282.