



Universitat Autònoma de Barcelona

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

**WARNING.** The access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

TESIS DOCTORAL

**La participación ciudadana y sus límites:**

**Una aproximación a través de grupos de discusión, casos comparados y etnografía.**

Autora: Patricia García Espín

Director: Dr. Joan Font Fábregas (Instituto de Estudios Sociales Avanzados/Consejo Superior de Investigaciones Científicas).

Tutor: Dr. Joan Subirats Humet (Universitat Autònoma de Barcelona)

Facultat de Ciències Polítiques i de Sociologia

**Doctorat en Ciència Política, Polítiques Públiques i Relacions Internacionals**

**Universitat Autònoma de Barcelona**

**Junio de 2016**

*“La política, señores – sigue hablando Mairena- es una actividad importantísima... Yo no os aconsejaré nunca el apoliticismo, sino, en último término, el desdén de la política mala, que hacen trepadores y cucañistas, sin otro propósito que el de obtener ganancia y colocar parientes. Vosotros debéis hacer política, aunque otra cosa os digan los que pretenden hacerla sin vosotros, y naturalmente, contra vosotros. Sólo me atrevo a aconsejaros que la hagáis a cara descubierta; en el peor caso con máscara política, sin disfraz de otra cosa; por ejemplo, de literatura, de filosofía, de religión (...).*

*Y a quien os eche en cara vuestros pocos años bien podéis responderle que la política no ha de ser, necesariamente, cosa de viejos. Hay movimientos que tienen su punto de arranque en una justificada rebelión de menores contra la inepticia de los sedicentes padres de la patria. Esta política, vista desde el barullo juvenil, puede parecer demasiado revolucionaria siendo, en el fondo, perfectamente conservadora. Hasta las madres -¿hay algo más conservador que una madre?- pudieran aconsejarla con estas u otras palabras: <<Torna el volante, niño, porque estoy viendo que tu padre nos va a estrellar a todos –de una vez- en la cuneta del camino>>.*

*No toméis, sin embargo, al pie de la letra lo que os digo. En general, los viejos sabemos, por viejos, muchas cosas que vosotros, por jóvenes, ignoráis. Y algunas de ellas –todo hay que decirlo- os convendría no aprender nunca.”*

Antonio Machado, *Juan de Mairena*, Madrid: Alianza Editorial, 2004, pp. 127-128.

## Resumen

Esta tesis doctoral comprende un conjunto de artículos sobre las representaciones colectivas de la participación ciudadana, los efectos de los procesos participativos en la sociedad civil, y sobre el marco político de estos procesos. A través de esas tres temáticas y de tres estrategias metodológicas, abordamos los límites de la participación ciudadana.

El primer bloque de artículos incluye un estudio basado en 16 grupos de discusión sobre cómo sujetos de distintas posiciones sociales entienden los procesos participativos. Así, observamos que existen cuatro grandes visiones de la democracia participativa: *a)* aquellos que la entienden como un sistema deliberativo complejo; *b)* aquellos que la entienden como un canal expresivo individual (referéndums o consultas); *c)* aquellos que tienen una visión difusa; y *d)* aquellos que tienen una representación negativa (imaginando principalmente herramientas de consulta). El segundo artículo trata sobre el escepticismo participativo. Observamos que el escepticismo adquiere distintos significados. Destaca, como factor influyente, la desconfianza que se tiene en los conciudadanos y, particularmente, la fe que se deposita en la educación cívica y el cambio pedagógico.

El segundo bloque de artículos trata sobre los efectos que los procesos participativos generan en los actores de la sociedad civil. En primer lugar, hacemos una revisión de la literatura sobre estos efectos. A través de un estudio exploratorio con expertos académicos, profesionales y facilitadores priorizamos esas alteraciones en el “capital social” y exponemos una serie de hipótesis explicativas. En el segundo artículo, nos concentramos en una de esas dimensiones de cambio: la interacción de los grupos con el gobierno local a través de un estudio comparado de seis casos. Observamos que la puesta en marcha de estas instituciones participativas genera una apertura de las redes de políticas públicas a nuevos grupos asociativos, transformaciones en los flujos habituales de información, la institucionalización de nuevos espacios y lugares para realizar demandas. Sin embargo, también constatamos la debilidad de algunos diseños institucionales (por ejemplo, los consejos consultivos) para generar cambios, también la discontinuidad de los procesos participativos y la inercia de los patrones previos de

interacción (por ejemplo, redes de afinidad y clientelismo), como factores obstaculizadores de esas transformaciones positivas en los contextos locales.

El tercer bloque está dedicado a un estudio de caso etnográfico y otro trabajo metodológico sobre la etnografía y la Ciencia Política española. El primer artículo trata sobre el marco político y el espectro temático (*scope*) de un caso de participación comunitaria en el mundo rural vasco. A través de la observación etnográfica en asambleas, entrevistas con más de 50 participantes y análisis documental, mostramos cómo los sujetos, en su práctica participativa, despolitizan la mayoría de temas que tratan en sus asambleas y reducen el espectro temático a asuntos de primera necesidad (“*las farolas*” “*la red de agua*”) dibujando un estilo de “pequeña deliberación”. No obstante, ese espacio posibilita que, en determinadas condiciones, se impliquen en otras campañas políticas más amplias que involucran a un número mayor de actores y territorios. Estos participantes practican una (des) politización selectiva, ampliando y reduciendo el marco político de su participación. El último artículo incluye una reflexión metodológica (y un programa de trabajo) sobre cómo el enfoque etnográfico podría ser un valor añadido en la Ciencia Política española, abriendo la investigación politológica a nuevos universos sociales, casos innovadores y descripciones densas fruto de la inmersión.

**Abstract**

This PhD dissertation comprises a set of articles on the collective representations of participatory democracy, the effects of participatory processes in civil society, and the political framework of these processes. Through these three subjects (and three methodological strategies), we approach the limits of institutional participatory democracy.

The first set of articles includes a study based on 16 focus-groups on how different subjects understand participatory processes. Thus, we note that there are four visions of participatory democracy: *a)* those who understand it as a complex deliberative system; *b)* those who understand it as an individual communicative tool (in referenda or consultations); *c)* those who have a diffuse vision of it; and *d)* those who have a negative representation (also implying referendum tools). The second article is about participatory skepticism. We observe that skepticism takes on different meanings. The distrust that participants in focus-groups show in regards to their co-citizens is a relevant factor to understand participatory skepticism. However, we also show that the faith deposited in civic education and educational change can turn this perception.

The second set of articles deals with the effects that participatory processes can generate in civil society groups. First, we do review of the literature on these effects. Through an exploratory case study with academic experts, professionals and facilitators, we prioritize potential changes in the "social capital", and we account for a series of explanatory hypotheses. In the second article, we focus on a specific dimension of change: the transformations in the patterns of interaction between civic organizations and the local government. Based on a comparative study with six cases, we note that the implementation of participatory institutions can broaden policy networks to new associative groups, changing information flows and routines, and promoting the institutionalization of new horizontal settings for demand-making. However, we also observe that the weakness of some institutional mechanisms (for example, advisory councils), the discontinuity of participatory processes and the inertia of previous patterns of interaction (for example, affinity networks and *clientelism*) may hinder the development of those positive changes.

The third section is devoted to an ethnographic case study, and methodological discussion on ethnography and Political Science. The first article discusses the political framing and the thematic spectrum (*political scope*) of a case of institutional community engagement in the Basque Country. Through ethnographic research, attending meetings as observer, conducting interviews with more than 50 participants, and including desk analysis, we show how these subjects, in their participatory setting, depoliticize most topics and reduce the participation to the discussion of basic needs ("*street lights*", "*water installation*") drawing a "small deliberation" group style. However, that space of sustained participation allows, under certain conditions, that participants get involved in broader political campaigns (involving a greater number of actors and territories). These participants practice a selective (de) politicization of issues, expanding and reducing the political framing of their participation. The last article includes a methodological reflection (and a research program) on how ethnographic approach could be beneficial for Spanish Political Science, opening the academic discipline to new social universes, innovative cases and dense descriptions of political problems.

## INDICE

Agradecimientos.....	8
Introducción.....	12
<b>BLOQUE 1: REPRESENTACIONES SOCIALES Y EXPECTATIVAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....</b>	<b>26</b>
Artículo 1: <i>¿Asambleas, referéndums o consultas?</i> Representaciones sociales de la participación ciudadana. ....	27
Artículo 2: Skepticism towards Participatory Democracy: Exploring Popular Discourses in the Spanish context .....	56
<b>BLOQUE 2: CAMBIOS EN LA SOCIEDAD CIVIL Y SUS INTERACCIONES CON LAS AUTORIDADES PÚBLICAS .....</b>	<b>85</b>
Artículo 3: Participatory Processes as Democracy Enhancers. What effects, what mechanisms, what evidences in civil society and its interaction with the state.....	86
Artículo 4: The Promise for Democratic Deepening: the Effects of Participatory Processes in the Interaction between Civil Society and Local Governments .....	118
<b>BLOQUE 3: ETNOGRAFÍA POLÍTICA Y MARCOS DE LA EXPERIENCIA PARTICIPATIVA .....</b>	<b>146</b>
Artículo 5: “Nothing about politics”: The political scope in rural participatory governance, a case-study in the Basque Country.....	147
Artículo 6: Etnografía y Ciencia Política: la excepcionalidad del caso español.....	174
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>202</b>
Conclusiones .....	203
Notas.....	231



## Agradecimientos

Estos años de trabajo en el IESA/CSIC han sido de una intensidad vertiginosa en todos los órdenes, quizás aquello que algunos llaman “la aceleración de los tiempos históricos”. El cómo pensamos las fechas, el paso del tiempo, es una cosa muy histórica: mi abuela Ana lo piensa como el devenir lento de acontecimientos familiares (“*la época en que murió el bisabuelo*”) o los periodos estacionales de la agricultura; a mí me pasa que pienso ese devenir como una sucesión muy muy rápida de eventos amistosos, escolares y laborales. Mi visión del tiempo se parece bastante a la película *Trainspotting* (aunque nunca me han gustado las drogas). Afortunadamente, he tenido buenos amigos que me han acompañado, que han cuidado de mí y que me han ayudado a reflexionar en los momentos de duda, aburrimiento, cansancio o alegría.

En primer lugar, quería dedicar este trabajo a las personas que, de un modo u otro, hacen de la educación pública un lugar digno, a los que hacen de esa profesión un arte concienzudo e implicado, también a los que luchan por una educación pública de calidad. Tanto en el instituto como luego en la universidad, el apoyo y el entusiasmo de algunos de mis profesores/as (y las becas), me han permitido hacer cosas que nunca jamás había imaginado. Agradezco esto particularmente a mis profesores/as de historia y de lengua del instituto (a Josefina, Encarna y Don Vicente) por cultivar nuestra imaginación a pesar del caos, y por enseñarnos a pensar más allá de nuestras propias narices. Espero poder hacer pronto mi devolución.

También quería tener un recuerdo para los maestros, profesores o investigadores que, a lo largo de estos años, me han enseñado con entusiasmo, ternura y pasión. En la Universidad de Granada (Políticas y Sociología), a mi profesora Carmuca (Carmen Bueno), porque las *técnicas cualis*, desde entonces, son una de mis herramientas favoritas. A Jonathan Beecher (Universidad de California) por enseñarme historia del pensamiento político, también a Ramón Alquezar y a Pere Gabriel de la UAB, por acogerme y explicarme críticamente los debates de la historiografía contemporánea. En el terreno actual, todo mi agradecimiento a Nina Eliasoph (USC) y a María Jesús Funes (UNED), porque me contagian su imaginación, su ojo crítico y su curiosidad.

También quiero hacer mención a todos/as los compañeros/as del *Instituto de Estudios Sociales Avanzados* (CSIC) de Córdoba, muy especialmente a Manu Fernández García,

Pau Alarcón, José Luis Fernández, Sara Pasadas, Carlos Rico, al resto de compañeros del proyecto *Cherry-picking*, a Diana, José Antonio Cerrillo, Jorge Ruiz, Sebastian Rinken, Eduardo Moyano y a Paco Aranda, que siempre se ha portado estupendamente conmigo. Antes de empezar esta andadura, tuve la suerte de colaborar con en el *Instituto de Gobiernos y Políticas Públicas* (UAB) en Barcelona, y le agradezco muy especialmente su apoyo en esos tiempos a Ramon Canal, Jaume Badosa, Quim Brugué y Palmira Payà. También tengo que agradecer a mi tutor, Joan Subirats (viejo compañero del IGOP) que me ha apoyado en este proyecto de tesis.

No obstante, en este trabajo, ha habido tres personas fundamentales que me han orientado incansablemente (y más allá de lo estrictamente profesional). Me refiero a Joan Font Fábregas (IESA-CSIC), a Ernesto Ganuza Fernández (IESA-CSIC) y a Manuel Jiménez Sánchez (UPO). Este oficio de artesano –como lo llamaba Bourdieu– me ha acabado ganando gracias a ellos. Joan ha sido mi director de tesis en un sentido verdaderamente entregado. Muchos amigos *doctorandos* se sorprenden y se mueren de envidia cuando digo que Joan me ha orientado diariamente, que teníamos reuniones mensuales sólo para mi tesis (¡durante 4 años y pico!), que me recomienda libros, artículos, que se lee hasta el último de mis papeles (incluso los que contienen ideas locas), que me ha tratado con absoluta igualdad y que, encima, tiene sentido del humor. Así que nunca podré agradecerle lo suficiente que haya hecho de maestro artesano conmigo y que me haya enseñado con constancia y paciencia (al menos hasta donde yo misma le he permitido, claro está).

Si he tenido otros dos co-maestros artesanos, éstos han sido Ernesto y Manuel. Ernesto Ganuza Fernández me ha alimentado constantemente con nuevas lecturas, con discusiones sobre ellas y me ha animado siempre a experimentar. También ha compartido conmigo sus investigaciones y sus trabajos con una generosidad que le hace excepcional. Además, me ha descubierto territorios del mundo de la sociología política que (ahora también a mí) me parecen apasionantes. De Manuel Jiménez Sánchez he tratado de aprender de su cuidado extremo de la rigurosidad, de su justificación metódica de cada decisión investigadora, de una preocupación constante por el buen hacer, por explicitar los métodos, técnicas y el manejo de los datos.

Durante algunas épocas, los tres se peleaban dentro de mi cabeza y me creaban verdadera confusión. Pero -bromas aparte- hubo un punto en el que el puzle empezó a encajar.

En el terreno personal, tengo que agradecer el apoyo a mis amigos y amigas por su lealtad, cuidados y por hacerme una persona –bastante- feliz. En mi pueblo, a David y a Mario. También a Irene, Virgi, Ana Isabel, Encarnita, Gloria, Ale, etc. de las que siempre tendré buenos recuerdos. En Granada, el Zaidín, le agradezco a Anica todo lo que hace por mí cada vez que la necesito, a José Juan, a Varo, David, Ciro, Amparo, Jesús, Valen, Alfredo y Ale Ruiz. Hay personas que te dejan marcado y que se hacen –efectivamente- con tu forma de pensar el paso del tiempo. En Barcelona, tengo especial devoción por Iván Martos, que mantiene en casa una “*habitación de Patricia*” por si tengo que volver. En Córdoba, agradezco el apoyo de los compañeros de *Barrios Despiertos*, y especialmente a Luis y Carmen, por ponerme red en los saltos al vacío de estos años. También mi agradecimiento a otros que andan lejos como Edu Seclén. En Sevilla, a Manuel M. Navarrete, porque tú ya sabes, nos hemos hecho mayores juntos y la última década bien podría ser una conversación intermitente entre nosotros. A Virginia y Ettienne por su cariño. A Irma Blanco, Elena Contreras, Carmen Liñán y Ali Florido, porque la vida alrededor de vosotras tiene mucho más sentido. A Carlos Velasco, Rafa Romero, Faly Moreno, Toñi Fernández y Lolo Pedrinazzi, a Sonia García y Jesús Jurado. A Nico Peña por su apoyo. Nada hubiera sido posible sin el estímulo y cuidado constante de mis amigos/as.

También quiero dedicar este trabajo a mi familia. Especialmente a las mujeres de mi casa, mujeres de ojos grandes como decía Ángeles Mastretta. De ellas he aprendido que la fuerza no está reñida –en absoluto- con la ternura, el sentido del humor y la irreverencia. A mis tías Juana Espín, Lucía Espín, Paula, Mara y María José; a mis primas Ana Paula, Ana Belén, Teresa, Laura, María, Marian y a las pequeñas. A mi hermana Aurora, porque pocas personas alcanzan su extraordinaria bondad. A mi abuela Ana, por su sentido de la justicia en la vida personal y política.

Por último, quería agradecer y dedicar este trabajo a mis padres Pedro y Lourdes, porque aún en la distancia son como una estrella polar orientadora, el bastón que da una cierta solidez y seguridad a mis pasos. Todo el mundo sabe que mis padres son de esa extraña clase de personas que *siempre están ahí*. De mi padre he admirado

profundamente su cultura del esfuerzo, su constancia, su enorme generosidad y entrega, su ética del trabajo bien hecho. A mi madre le debemos una extraña fortaleza ante la adversidad, que siempre haya compartido con nosotras el juego, su creatividad e inteligencia, su sentido del humor. Mi enorme agradecimiento a ambos por apoyarme siempre, tanto en el error y como en la virtud.

## Introducción.

*Raquel, Ana, Ginés y Pepe*

Raquel, Ana, Ginés y Pepe<sup>1</sup> asistieron el 18 de marzo de 2013 a un grupo de discusión celebrado en una cafetería del Hotel Puerta de Toledo de Madrid.<sup>2</sup> El perfil de los participantes en este grupo era “trabajadores del sector servicios, industria o construcción sin afiliación ni identificación partidista”. Raquel es una ex autónoma del sector servicios, ahora en desempleo; Ana es una trabajadora de hostelería que asiste con su bebé; Ginés, un joven titulado de *Formación Profesional* que eventualmente trabaja en un punto de información para jóvenes; y Pepe es electricista y obrero de la construcción. Para participar en este grupo –que estaba incentivado con una gratificación- se requería no ser ni militante, ni afiliado, ni simpatizante fiel de un partido político. Inesperadamente, uno de ellos, Ginés, relataba su participación ocasional en el movimiento 15M y su reciente politización. Cuando realizamos investigación con grupos de discusión, establecemos marcos muestrales cuya implementación y análisis quedan enriquecidos por este tipo de “accidentes” que nos aproximan a la realidad social.

Raquel, Ana, Ginés y Pepe son personas de clase trabajadora de distintos sectores marcadas por la precariedad económica, por sentimientos de frustración política y por deseos de cambio en la coyuntura y en sus situaciones personales. Ante las preguntas formuladas por el moderador sobre distintos tipos de procesos políticos, estos participantes discuten desde emociones como la rabia y la frustración, con intervenciones contextualizadas en sus vivencias personales de la crisis y su proyección al plano político. Raquel se plantea qué ha ocurrido que ha llevado a personas como ella a una situación de cierto desamparo y culpa a la mala gestión realizada por los políticos. Ana argumenta que la política “*no ayuda nada*”, es decir, no la percibe como una instancia que intervenga en una mejora de sus condiciones vitales y las de su entorno. Ginés ha descubierto una “*nueva política*” después del 15M y esto le hace tener esperanzas, frente a la situación de precariedad que no le permite hacer planes como tener hijos –según él mismo relata. Pepe vive este contexto con rabia y atribuye la

---

<sup>1</sup> Los nombres son pseudónimos.

<sup>2</sup> Debo los detalles sobre las características de este grupo a Manuel Fernández García, moderador de este grupo de discusión.

responsabilidad a la corrupción e inmoralidad de los políticos: *“En este momento, la política lo está destruyendo todo”*. Raquel, Ana, Ginés y Pepe son, a menudo, protagonistas de las encuestas del CIS que destacan la acentuada preocupación sobre *“la clase política”*, *“los políticos”*, *“el paro”* o *“la situación económica”*. Detrás de esos datos se esconden discursos políticos elaborados a partir de vivencias personales y de las experiencias que se tienen de la política.

En la conversación de Raquel, Ana, Ginés y Pepe, los políticos se sitúan en el centro de la diana. Desconfían de sus características morales, sus atributos personales y de su posición extractiva, como argumenta Pepe: *“toda la gestión que sacan de los ciudadanos se la gastan en ellos mismos...”*. Para los participantes en este grupo, existe una brecha abismal entre sus experiencias, y las respuestas y comportamientos que observan en la clase política. Perciben una lejanía en términos de clase, de cualidades morales, de intereses e incluso de lugar físico. En consecuencia, para ellos, los políticos no ejercen una representación fidedigna: *“Que pregunten al pueblo qué necesidades tienen. Que pregunten a los de la cola del paro, del INEM...”*, dice Raquel. Esa distancia percibida se traduce en fuertes sentimientos de ineficacia externa o de nula influencia política.

En ese contexto de percepciones, discursos y sentimientos respecto a la política, ¿cómo representan la participación ciudadana y qué expectativas les despierta? La participación ciudadana para ellos no es una cuestión política central, tampoco han participado o recuerdan haber participado en instituciones de ese tipo. No obstante, Pepe y Ginés imaginan fórmulas participativas que conecten la política con *“la gente”*. Pepe reivindica una política de la cercanía tomando como referencia *“las comunidades de vecinos”*, como estructura que posibilitaría a la gente participar y elegir a representantes cercanos (y apartidistas); Ginés, más joven e implicado en el 15M, habla de la *“democracia participativa”* y de la posibilidad de intervenir en las decisiones públicas a través de Internet. Aunque tienen estos referentes, los participantes se muestran escépticos ante la posibilidad real de este tipo de reformas dada la falta de respuesta habitual (*“responsiveness”*) que observan en la clase política. La desconfianza que mantienen respecto al quehacer de la clase política se traslada también a su valoración de hipotéticas instituciones de participación ciudadana.

*Gabriel*

Gabriel tiene 42 años, es informático en paro y es hijo de la presidenta de una asociación de vecinos en una ciudad costera de Andalucía. Entrevisté a Gabriel el martes 16 de septiembre de 2014 en el local de su asociación. Acudió él a la entrevista en lugar de su madre (la presidenta) que es una maestra jubilada “*con muy mala memoria*”. El local es un pequeño centro social con biblioteca, un almacén con objetos, mesas supletorias, ropa y comida, y un salón con una mesa de reuniones. Esta asociación está situada en una barriada del extrarradio, con muchas viviendas renovadas del tipo ‘casa unifamiliar’ siguiendo el modelo de auto-construcción de los años 60. El barrio tiene arbolado, placitas, una pista de deportes y, según Gabriel, también hay un colegio cercano. Conviven personas de distintas características, muchos trabajadores jubilados de las antiguas fábricas, jornaleros, familias más jóvenes herederas de los anteriores, y familias de etnias marginalizadas como los gitanos. Según explica Gabriel, llevan años gestionando un servicio de clases particulares y merienda para niños, haciendo campañas de recogidas de material escolar y dando apoyo a las familias con mayor necesidad. Se queja de que éste es “*un barrio muy abandonado*” y que las infraestructuras básicas (por ejemplo, la pista deportiva, el acerado o la pavimentación) se encuentran aún en un estado precario.

La socialización política de Gabriel se dio ampliamente en el contexto de su familia. Su madre era maestra en el barrio y siempre tuvo un lugar destacado en la asociación de vecinos. Gabriel muestra con orgullo su identidad y arraigo barrial, aunque en ocasiones haya vivido en otros lugares. Siempre ha mantenido el compromiso con la asociación, pero cuenta que desde que se quedó parado ayuda a su madre con muchas tareas. Entre 2008 y 2011, estuvo involucrado en el *presupuesto participativo* que se llevó a cabo en esta ciudad (siguiendo el estilo *Porto Alegre* aunque mucho más limitado en cuantía económica). Durante la entrevista, me muestra dos archivadores con todas las propuestas, documentos, folletos y reclamaciones que realizaron distintos miembros de la asociación durante el proceso participativo. ¿Qué supuso esta nueva iniciativa para su asociación? ¿Qué efectos tuvo? Gabriel cuenta que antes se mantenían relativamente alejados del Ayuntamiento. Realizaban sus propias actividades en el local y participaban eventualmente en la federación de asociaciones de vecinos. Cuenta que acogieron el proyecto con ilusión y que se volcaron en él, especialmente el proceso de 2008-2009. La participación les sirvió para tres cosas que Gabriel considera valiosas: primero, para solucionar pequeños arreglos y “*reivindicaciones históricas*” del barrio (y cuenta la

historia de *una escalerita* en un desnivel entre dos calles); segundo, les sirvió para conocer a miembros de otras entidades asociativas que trabajaban en barrios cercanos con el problema de la pobreza y la droga, lo cual les ha llevado a crear la *Plataforma Sur* para reivindicar las necesidades específicas de la zona; y tercero, les sirvió para conocer a técnicos de obras públicas y mantenimiento del ayuntamiento, lo cual les ha facilitado posteriormente gestionar otros problemas como los arreglos de la pista deportiva.

No obstante, Gabriel relata que el resultado más contundente del presupuesto participativo (suprimido en 2011 por el *Partido Popular*) fue una memoria de frustración y decepción por la lentitud de la administración y el incumplimiento de las propuestas aprobadas. Gabriel cuenta que él casi se retira del proceso 2009-2010 porque algunas de las propuestas del ciclo anterior (la escalera antes mencionada) aún no habían sido ejecutadas aunque fueran obras menores. Describe que incluso algunas propuestas nunca llegaron a ejecutarse o desaparecieron de los documentos porque no eran “*viabiles técnicamente*”. El balance que hacen en su asociación tiene mucho de agridulce: por un lado, analizan que fue un proceso positivo para su conexión con otras entidades y técnicos; por otro lado, desconfían del compromiso sincero de los políticos locales con la participación. Gabriel y sus compañeros siguen realizando sus actividades barriales quizás ahora un poco más interconectados. Quizás ahora también se encuentran un poco más defraudados respecto a las instituciones locales.

### *Carmen*

Carmen tiene 48 años y reside en un pueblo de 60 habitantes situado a 39 km. de Vitoria (Álava). Va y viene cada día laborable de la ciudad pues trabaja como técnica de laboratorio en la universidad. Ha sido delegada de personal y es miembro de *ESK (Ezker Sindikalaren Konbergentzia)*, un sindicato vasco con una orientación de izquierdas. Carmen es, en la actualidad, la presidenta o regidora del *concejo abierto* de su pueblo. Me la presentaron, por primera vez, en una estancia en 2012 y posteriormente me entrevisté con ella en 2014. Volvimos a vernos en 2015 cuando estuve en su pueblo en una asamblea de concejo.

Para Carmen la participación en las asambleas vecinales de concejo tiene mucho de tradición familiar como en el caso de Gabriel. Ella nació en ese pueblo, su padre estaba involucrado y ostentaba cargos en la junta vecinal. Ahora Carmen y su hermano



detentan la casa familiar y viven en ella aunque trabajen en la ciudad. Para Carmen la participación en el concejo es una tradición heredada, de mantenimiento de las raíces y vínculos comunitarios en su “*pueblo*”. Además, le gusta el estilo de vida rural. En nuestra entrevista, Carmen relata el proceso de modernización de la asamblea de concejo, el “antes” contado por su padre y el “ahora” que ella misma experimenta como participante y actual regidora. Para ella, el concejo representa una forma tradicional que se ha transformado en un espacio moderno de dinamización del medio. Esa modernización se observa en las asambleas, donde las temáticas de ganadería y agricultura ya no son centrales. En una asamblea celebrada en marzo de 2014 (con 16 vecinos y 8 de ellos mujeres), aprobaron el balance de cuentas para entregar a la Diputación, discutieron los arreglos de puentes y las tomas de agua, revisaron una subvención para un “*coto de setas*” y una serie de rutas guiadas para socios y vecinos, discutieron sobre el nuevo plan de transporte público que propuso la Diputación junto con las empresas de transporte (autobuses, taxi y Renfe), hablaron sobre la nueva ordenanza de aguas y las tarifas, y debatieron sobre una serie de veredas (*trabajos comunales*) a realizar ese año (por ejemplo, la plantación de castaños en un terreno común). Respecto a esto último, una vecina joven esgrime que “*da igual si se hace eso u otra cosa, el caso es tener una excusa para vernos...*”. El concejo se ha convertido en un espacio de sociabilidad para los vecinos, además de gestionar los recursos y necesidades comunitarias básicas.

Los concejos abiertos alaveses son una institución tradicional reciclada o reconvertida en espacio de participación ciudadana en los años 90. En una entrevista, Carmen me explicaba que el concejo, no obstante, no trata asuntos políticos. Bueno, para ella “*todo es político, incluso las cosas cotidianas, además, algunas veces sí tratamos temas políticos, pero siempre desde la independencia respecto de los partidos*”. Como en el resto de entrevistas realizadas a participantes en concejos, la cuestión de los asuntos políticos, de la influencia y amplitud política de su participación, lo que se considera político y qué no, así como la categoría de los problemas que deben abordarse en las asambleas vecinales, tiene un carácter elusivo y ambiguo.

\*\*\*

Raquel, Ana, Ginés, Pepe, Gabriel o Carmen son algunas de las personas que han sido entrevistadas en el marco de los tres estudios que presento en esta tesis doctoral. Las

tres historias reflejadas más arriba ilustran las tres cuestiones principales que aborda este trabajo. En él indagamos sobre las expectativas colectivas, las transformaciones percibidas y la experiencia política vivida en instituciones de democracia participativa. Se trata de tres estudios realizados durante 2011-2015 basados en tres preguntas de investigación. Así, en primer lugar nos preguntamos qué deseos y representaciones existen de la participación ciudadana en distintos grupos sociales. En segundo lugar, abordamos la pregunta de qué cambios producen estas instituciones en la sociedad civil. Y, en tercer lugar, nos planteamos cuál es la amplitud e influencia política que las instituciones participativas de escala comunitaria pueden llegar a adquirir.

Estas tres preguntas de investigación han sido desarrolladas en el marco de tres proyectos de investigación compartidos y en solitario. En primer lugar, los estudios que presentaremos en el primer bloque han sido elaborados fundamentalmente con Ernesto Ganuza Fernández en el marco del proyecto I+D “Democracia Furtiva: entre la profesionalización y la participación” (2012-2015). El grupo de discusión que presentamos arriba con Pepe, Ginés, Ana y Raquel fue uno de los realizados en ese marco. Este proyecto trataba sobre qué preferencias albergan distintos grupos sociales acerca de la democracia y distintos tipos de procesos políticos, incluyendo modelos participativos. Si bien esta cuestión ha sido recientemente abordada por la literatura nacional e internacional a partir de complejos estudios de encuesta (Hibbings y Theiss Morse, 2002; Neblo et al. 2010; Bengtsson y Mattila, 2009; Font et al, 2012; Webb, 2013; Del Río et al., 2016), en este proyecto el problema era abordado a través de una serie de grupos discusión realizados entre 2011 y 2013. La novedad de este estudio reside no sólo en el abordaje metodológico, sino también en que esos discursos han sido estudiados en profundidad en el contexto grupal donde se producían y no sólo como complemento interpretativo a otros datos de encuesta (Hibbings y Theiss Morse, 2002). Como se verá en los dos artículos que forman la *Bloque 1* de esta tesis, la mayoría de los grupos –salvo dos de conservadores y uno de clase media- revelan deseos genuinos de una mayor participación ciudadana, si bien estas aspiraciones se asientan sobre cuatro concepciones muy distintas de los que significaría una democracia participativa (*artículo 1*). Además, ese deseo se vincula también a un profundo escepticismo sobre sus posibilidades reales (*artículo 2*).

El segundo bloque de esta tesis ha sido realizado junto con Manuel Jiménez Sánchez, José Luis Fernández y Laurence Bherer, en el marco del proyecto I+D “Cherrypicking:

las consecuencias de los procesos participativos en las políticas públicas y en las relaciones entre administración y sociedad” (2012-2015), dirigido por Joan Font. A través de un estudio exploratorio con expertos (*artículo 3*) y de un estudio comparativo de casos en seis ciudades españolas (*artículo 4*), abordamos qué cambios habían producido los procesos participativos en la sociedad civil. Después de la oleada de innovaciones democráticas de los años 2000 (Blanco, 2013), se consideraba oportuno evaluar las transformaciones que estos procesos participativos habían dejado en el contexto político local y, particularmente, en los actores de la sociedad civil y sus relaciones con la administración. Aunque existe una literatura internacional profusa sobre estos temas (Fung, 2009; Fagotto y Fung, 2006; Baiocchi et al. 2008; 2011; Ganuza, Nez y Sintomer, 2014), nuestro enfoque plantea la novedad de centrarnos en el contexto español en casos “intermedios” (frente a buenas prácticas reconocidas internacionalmente por sus excelentes impactos) y, además, tratábamos de observar no sólo los cambios (o no cambios) en términos de distribución de poder y de relaciones entre actores, sino también los efectos internos en los grupos asociativos. La entrevista con Gabriel que presentábamos más arriba formaba parte de este estudio. Como veremos en el *Bloque 2*, distintos procesos participativos (*consejos o presupuestos participativos*) afectan a la realidad asociativa de manera distinta, dejando efectos positivos duraderos en algunos casos y también efectos negativos no esperados: memorias de conflicto, de relaciones clientelares, de coaliciones políticas sesgadas y de frustración.

En el *Bloque 3* presentamos dos artículos realizados alrededor de un estudio de caso etnográfico en los *concejos abiertos* de Álava (País Vasco) entre 2012 y 2015. La entrevista y encuentros con Carmen que describíamos arriba se producían dentro de ese estudio de caso etnográfico. El *artículo 5* supone una primera aproximación a ese caso abordando el problema de la escala del proceso participativo y la amplitud política de la deliberación en ese espacio comunitario. El *artículo 6* es un trabajo paralelo de tipo metodológico sobre las aportaciones potenciales de la etnografía a la Ciencia Política española, donde este enfoque ha sido escasamente usado. La aproximación a los *concejos* usando esas herramientas implica un acercamiento novedoso sobre un referente clásico de la democracia directa en el mundo rural vasco y de otras comunidades del norte peninsular (Orduña, 1994). Esta realidad participativa ha sido escasamente estudiada hasta ahora (Argote, 2009; Ajangiz, Suso and Epifanio, 2014;

Ajangiz, 2015) por considerarse una especie de arcaísmo excepcional. Aunque esta experiencia hunde sus raíces en formas de autogestión local centenarias, ha sufrido una renovación importante en los últimos veinte años convirtiéndose en una pieza clave del modelo de gobernanza rural y participativa de Álava. Los concejos abiertos son un caso a todas luces especial y único, en un contexto (como el vasco) que también es especial y único; sin embargo, el estudio etnográfico realizado sobre los participantes de concejos, sobre cómo experimentan, viven y gestionan la participación en sus asambleas vecinales altamente empoderadas (tienen prácticamente las mismas competencias que un Ayuntamiento, salvo impuestos y urbanismo), nos plantea aprendizajes relevantes sobre la sostenibilidad y el alcance político de los sistemas de participación en espacios de proximidad. También nos plantea sus límites. La escala local y comunitaria de los concejos arroja luz sobre algunos condicionantes. Así, el *artículo 5* aborda concretamente el problema del empoderamiento, la escasa ambición política y el espectro limitado de problemas que se trata en muchas instituciones participativas locales (Parés y Resende, 2008; Ganuza y Francés, 2012; Baiocchi y Ganuza, 2016). Con frecuencia, los procesos participativos tratan sólo sobre cuestiones de primera necesidad (“*las farolas*” “*la toma del agua*”), asuntos inmediatos o de “pequeña deliberación”. Veremos cómo los participantes en los concejos son expertos en ese tipo de deliberación menuda. Sin embargo, ello les ofrece un espacio colectivo (una oportunidad política) para enfrentarse a otros problemas de mayor amplitud. El *artículo 6*, presentado al final, trata sobre la aproximación etnográfica y su potencial contribución a la Ciencia Política española. Cerramos así la serie mostrando algunas líneas de trabajo novedosas o un programa de investigación futuro que podría darse, también, en el área de estudio de la participación política.

A través de estas tres aproximaciones nos acercamos, pues, al problema de la participación ciudadana institucional. Los espacios a los que hacemos referencia en todo momento forman parte del estado y son, normalmente, auspiciados y promovidos por él a nivel local. (Dejamos de lado, por tanto, otras prácticas de participación como las electorales, los movimientos sociales o la economía social). Como plantea Foweraker (1990), cada organización política desarrolla sus sistemas de mediación y articulación del conflicto social, su estructura y canales de interlocución con sectores específicos –seleccionados- de la sociedad. No es casual, pues, que los canales de participación ciudadana a los que aludimos se desarrollen en España desde los años 80 siguiendo un

modelo de “democracia asociativa” (Hirst, 2002; Navarro, 1999; Font, 2001), cuando los esquemas de interacción con nuevos actores de la sociedad civil (asociaciones de vecinos, entidades del tercer sector, sindicatos) se encontraban en vías de consolidación después de la *Transición* (Funes, 1995). Tampoco es casual que las “innovaciones democráticas” (Smith, 2009) donde las instituciones abiertas a la ciudadanía no organizada (por ejemplo, *presupuestos participativos*) adquieren peso, se desarrollen ampliamente en los 2000 cuando la estructura asociativa previa se encontraba relativamente consolidada. Ésta incluso empezaba a mostrar algunos signos de agotamiento y cambio, apareciendo nuevos repertorios de participación institucional y no institucional en una sociedad más fragmentada, “desalineada” y diversa en términos políticos (Benedicto, 2006: 122-123). Estos mecanismos institucionales se ponían en marcha, además, con el objetivo de remediar la creciente distancia y desconfianza percibida respecto a las élites políticas, así como la preocupación por la desafección y la apatía (Barber, 2003). A excepción de los *concejos abiertos* (que son una institución tradicional “reciclada” en los años 90), el resto de instituciones que estudiamos emergen en ese contexto.

En los 2000, tanto las fórmulas de *democracia asociativa* basadas en la representación de intereses organizados de la sociedad civil (consejos territoriales y sectoriales), como las *innovaciones democráticas* que comprenden una amplia abanico de diseños institucionales (aparte de los emblemáticos presupuestos participativos, foros deliberativos, plataformas de comunicación, deliberación y votación online, asambleas ciudadanas, buzones de sugerencias, talleres de investigación-acción participativa, encuestas deliberativas, y un largo etc.), ambas fórmulas institucionales conviven en nuestras ciudades y pueblos con fortunas diversas. También conviven con formas tradicionales de participación como los concejos. No resulta fácil realizar una fotografía general de estos mecanismos participativos (Villasante, 1995; Navarro, 2000; Font et al. 2001; Blanco y Gomà, 2003; Parés, 2009; Font, Della Porta y Sintomer, 2014). La participación ciudadana se convirtió en una bandera de los gobiernos locales de izquierda; pero llegaron a ganar terreno en algunos gobiernos local del *Partido Popular* u otros partidos conservadores, produciéndose una suerte de institucionalización con distintos ritmos, velocidades y orientaciones (Font y Blanco, 2005: 6-7).

Siguiendo a Parés (2009), y a Alarcón y Font (2014) podemos identificar algunas características generales en esas instituciones participativas locales. En primer lugar, se

habría producido una proliferación y diversificación importante desde la década de los 2000, de manera que se habría impuesto la heterogeneidad en las intensidades y metodologías. En segundo lugar, estas instituciones suelen ser impulsadas por el estado y, sobre todo, por las administraciones locales, lejos de visiones románticas sobre su emergencia en la sociedad civil. En tercer lugar, suelen involucrar a ciudadanos experimentados (representantes de entidades asociativas, militantes, personas altamente politizadas, ciudadanos con un interés especial hacia lo público), aunque muchos mecanismos apuestan por nuevas categorías de participantes, por ejemplo, a través del sorteo o focalizándose en públicos y territorios marginalizados (Alguacil, Basagoiti y Camacho, 2006). En cuarto lugar, las investigaciones destacan el complicado anclaje de estos mecanismos participativos en una administración pública fragmentada, rígida y legalista, quedando situados frecuentemente en su periferia (Blanco y Ballester, 2011). En quinto y último lugar, suelen ser procesos limitados en términos de impactos políticos (por ejemplo, no abordan grandes presupuestos, ni políticas de corte económico, redistributivo o vinculadas a la justicia social), aunque se han dado experiencias nada desdeñables (el caso de la gestión de cuencas de agua: Espluga y Subirats, 2008).

El marco temporal donde realizamos todo el trabajo de campo comprende los años 2011-2015. Se trata de un periodo sin duda excepcional: en este periodo se prolongó la crisis económica, se produjo un fuerte ciclo de movilizaciones y una reactivación del tejido social crítico (García Espín, 2012; Funes, 2013; Castañeda, 2014). También han emergido nuevos actores en forma de partidos políticos tanto en la arena estatal como local, que están poniendo en marcha nuevos mecanismos de participación ciudadana.<sup>3</sup> En cierto modo, estamos asistiendo a una reformulación de estas políticas (Blanco, 2013), incluso algunos periodistas hablan de una nueva ‘moda participativa’. Como escribe Polletta (2013) en el contexto norteamericano, un número creciente de organizaciones (de carácter público y privado) aluden a formas organizativas horizontales basadas en el empoderamiento ciudadano, como la mejor forma de solucionar los problemas colectivos. Sin embargo, esas formas horizontales no siempre

---

<sup>3</sup> Como recoge este artículo de Nacho Valverde aparecido en el *Diario Público* el 13/03/2016, los llamados “*ayuntamientos del cambio*” se han marcado como objetivo crear nuevos sistemas locales de participación ciudadana: <http://www.publico.es/politica/ciudades-del-cambio-dan-paso.html> [Consultado el 25/05/2016].

reverten en una redistribución del poder de influencia o en una profundización de la igualdad política.

¿Asistimos a una tercera oleada en la democracia participativa? Este renovado interés y popularización de los proyectos de empoderamiento ciudadano coincide con una creciente literatura crítica que apunta a sus límites y circunstancias condicionantes. En otro artículo, Polletta (2014) se pregunta de qué modo estos proyectos fracasan en la promoción de una “participación ciudadana empoderada” y toma como referencia los foros participativos para la reconstrucción del espacio de las *Torres Gemelas* en Nueva York. Explica cómo las propuestas venían tasadas de antemano y cómo fueron seleccionadas a posteriori por los representantes públicos; también expone cómo los asuntos a decidir resultaban de escaso impacto para la mayoría de participantes. Para esta autora, estos proyectos se han convertido en parte del “establishment” como espectáculos participativos superficiales: *“Una forma de hacer que la gente se sienta mejor con ellos mismos mientras otros aspectos vitales les son despojados de las manos: trabajo, seguridad, asistencia pública. Los espectáculos participativos tienden a sustituir a mecanismos genuinos de rendición de cuentas. Y la libertad de elegir de la que tanto hablamos acaba convirtiéndose una sofisticada forma de control”* [la traducción es mía] (Polletta, 2014: 458). Para Baiocchi y Ganuza (2016), muchos procesos participativos actuales pasan por el tamiz de la “neoliberalización”, convirtiéndose en herramientas de gestión con escasa calidad deliberativa y limitados impactos políticos y sociales. Tomando en consideración esta literatura, en los estudios que presentamos a continuación nos preguntamos, a través de tres estrategias de investigación distintas, hasta qué punto los mecanismos de democracia participativa siguen generando expectativas positivas en la sociedad, han producido cambios en un sentido democratizador, o establecen formas genuinas de empoderamiento.

\*\*\*

Situación y autoría de los artículos incluidos en este trabajo: se trata de un compendio de publicaciones en proceso de publicación como establece el *Doctorado en Ciencias Políticas* de la Universidad Autónoma de Barcelona. Dentro del *Bloque 1*, el *artículo 1* ha sido elaborado con apoyo de Ernesto Ganuza y Stefano de Marco, y ha sido aceptado definitivamente para publicación en la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. El *artículo 2* ha sido elaborado junto con Ernesto Ganuza y se encuentra en revisión inicial en una revista de reconocimiento internacional. Del *Bloque 2*, el *artículo 3* ha sido escrito junto con Manuel Jiménez Sánchez (UPO) e igualmente se encuentra en revisión inicial. El *artículo 4*, elaborado con otros tres autores, ha sido

aceptado en la *Journal of Civil Society* como parte de un monográfico especializado, y se encuentra en segunda revisión. Del *Bloque 3*, el *artículo 5* está igualmente en proceso de revisión inicial en otra revista de reconocimiento internacional. Y, finalmente, el *artículo 6* ha sido revisado y aceptado positivamente por la revista *Política y Sociedad* con algunas modificaciones ya incorporadas. (Estas publicaciones explican también el uso de formatos y estilos bibliográficos ligeramente distintos). Todo ello ha sido realizado en el marco de una beca-contrato pre-doctoral de la *Junta de Ampliación de Estudios del Consejo Superior de Investigaciones Científicas*, en el *Instituto de Estudios Sociales Avanzados*.

## Referencias

Ajangiz, R. (2015) Concejo abierto en Vasconia: vigencia de un modelo histórico de democracia asamblearia en defensa de lo común, en *Contextos y Perspectivas de la Democracia: Ensayos en honor a Pedro Ibarra Güell* (Pamplona: Ed. Pamiela).

Ajangiz, R. y Mendoza, *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*, (Eusko Jauriaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia= Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2008).

Ajangiz, R., Suso, A. y Zurimendi, E. (2014) Concejo abierto en Vasconia: vigencia de un modelo histórico de democracia asamblearia en defensa de lo común, *Revista Vasca de Administración Pública*.

Alarcón, P., & Font, J. (2014) Where Are the Boundaries of Deliberation and Participation? A Transatlantic Debate, *Journal of Public Deliberation*, 10(2), Article 11.

Alguacil, J., Basagoiti, M., & Camacho Gutiérrez, J. (2006) Investigación-acción participativa en el barrio de San Cristóbal de los Angeles (distrito de Villaverde, Madrid), *Cuadernos de Trabajo Social*, 19, pp. 319-346.

Argote, J. (2009) Alcance y significado actual de la participación vecinal en los Concejos de Álava. En *La Participación pública en la toma de decisiones de las administraciones locales vascas*, (Vitoria-Gasteiz: Ed. Asociación de Concejos de Álava y Juntas Generales de Álava).

Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2016) *Popular Democracy*, (Stanford: Stanford University Press, forthcoming in autumn).

Baiocchi, G., Heller, P & Silva, M. K. (2008) Making space for civil society: Institutional reforms and local democracy in Brazil, *Social Forces*, 86(3), pp. 911-936

Baiocchi, G., Heller, P., & Silva, M. (2011) *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*, (Stanford: Stanford University Press).

Barber, B. R. (2003) *Strong democracy: Participatory politics for a new age*, (University of California Press).

Benedicto, J. (2006) La construcción de la ciudadanía democrática en España (1977-2004), *Reis*, pp. 103-136.



- Bengtsson, Å., & Mattila, M. (2009) Direct Democracy and its Critics: Support for direct democracy and 'stealth' democracy in Finland, *West European Politics*, 32(5), pp. 1031-1048.
- Blanco, I., & Ballester, M. (2011). ¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (5).
- Blanco i Fillola, I. (2013) De la experimentación participativa a la radicalidad democrática. Crisis, movimientos sociales y participación ciudadana en el ámbito local, *Documentación social*, (168), pp. 159-178.
- Blanco, I., & Gomà, R. (2003) Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 26, pp. 73-100.
- Castañeda, E. (2014) The Indignados and Occupy movements as political challenges to representative democracy: A reply to Eklundh, *Global Discourse*, 4(2-3), pp. 236-243.
- Del Río, A., Navarro, C. J., & Font, J. (2016) Ciudadanía, políticos y expertos en la toma de decisiones políticas: la percepción de las cualidades de los actores políticos importan, *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, (154), pp. 83-102.
- Espluga, J., & Subirats, J. (2008) *Participación ciudadana en las políticas de agua en España*. Panel científico-técnico de seguimiento de la política de aguas. Sevilla: Universidad de Sevilla, Fundación Nueva Cultura del Agua. Disponible en: <http://www.unizar.es/fnca/varios/panel/53.pdf>
- Fagotto, E. & Fung, A. (2006) Empowered participation in urban governance: the Minneapolis neighborhood revitalization program, *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), pp. 638-655.
- Font, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*, (Barcelona: Ariel).
- Font, J., & Blanco, I. (2005) ¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación, *Revista del clad Reforma y Democracia*, (31), pp. 1-17.
- Font, J., Della Porta, D., & Sintomer, Y. (2014) *Participatory Democracy in Southern Europe*, (Londres: Rowman and Littlefield).
- Font, J., Navarro, C., Wojcieszak, M., & Alarcón, P. (2012) *Democracia sigilosa. España? Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos*. Colección Actitudes y Opiniones, (Madrid: CIS).
- Foweraker, J. (1990) *La democracia española. Los verdaderos artífices de la democracia en España*, (Madrid: Arias Montano).
- Funes, M. J. (1995) El asociacionismo y la redefinición de los espacios políticos, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 89. Julio-Septiembre.

- Funes, M. J. (2013) 2011: la política no convencional ¡a escena!, *Anuario del Conflicto Social*, 1(1).
- Fung, A. (2009) *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, (Princeton and Oxford: Princeton University Press).
- Ganuzá, E. & Francés, F. (2012) *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*, (Madrid: CIS).
- Ganuzá, E., Nez, H. & Morales, E. (2014) The struggle for a voice: tensions between associations and citizens in participatory budgeting, *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(6), pp. 2274-2291
- Hibbing, J. R., & Theiss-Morse, E. (2002) *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work* (Cambridge University Press).
- Hirst, P. (2002) Renewing democracy through associations, *The political quarterly*, 73(4), pp. 409-421.
- Navarro Yáñez, C. (1999) *El sesgo participativo: innovación democrática en municipios del Sur de Europa (1960-1995)*, (Córdoba: CSIC).
- Neblo, M. A., Esterling, K. M., Kennedy, R. P., Lazer, D. M., & Sokhey, A. E. (2010) Who wants to deliberate—and why? *American Political Science Review*, 104(03), pp. 566-583.
- Orduña Rebollo, E. (1994) *Democracia Directa Municipal. Concejos y Cabildos Abiertos*. Monografías FEMP, (Madrid: Editorial Civitas).
- Parés Franzi, M. (2009) *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. (Barcelona: Ariel).
- Parés, M. y Resende, P. (2008) Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades, en Parés, M. (ed.). *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, (Barcelona: Ariel).
- Polletta, F. (2013) Participatory democracy in the new millennium, *Contemporary Sociology: A Journal of Reviews*, 42(1), pp. 40-50.
- Polletta, F. (2014) Is Participation without Power Good Enough? Introduction to “Democracy Now: Ethnographies of Contemporary Participation”, *The Sociological Quarterly*, 55(3), pp. 453-466.
- Smith, G. (2009) *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*, (Cambridge University Press).
- Villasante, T. R. (1995) *Las democracias participativas*, (Madrid: Hoac).
- Webb, P. (2013) Who is willing to participate? Dissatisfied democrats, stealth democrats and populists in the United Kingdom, *European Journal of Political Research*, 52(6), pp. 747-772.

**BLOQUE 1: REPRESENTACIONES SOCIALES Y EXPECTATIVAS  
SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

## **Artículo 1: *¿Asambleas, referéndums o consultas?* Representaciones sociales de la participación ciudadana.**

Patricia García Espín (IESA-CSIC/Universidad Autónoma de Barcelona), Ernesto Ganuza (IESA-CSIC) y Stefano de Marco (Universidad Complutense de Madrid)

### **Abstract**

According to some studies, Spanish citizens want more participatory processes. There are pro-participatory groups (young, abstainers, left-wing voters, residents in intermediate cities, etc.), while other groups are less enthusiastic (right-wing voters). In this work we address the social representations of participatory democracy and how they are embedded in the political understandings of different groups. This study was based on 16 focus-groups conducted between 2011 and 2013 in Spain. We identify four major visions among the participants in focus-groups: those who prefer a complex deliberative system for citizen participation, those who want more expressive referenda and expressive channels, those who think it is an unattainable reform, and those who reject this type of political processes. These different meanings make citizens' participatory demand a non-homogeneous, generalized and uncritical desire.

Keywords: participation, democracy, social representations, referenda, deliberation, collective agency

### **Resumen**

Según algunos estudios, los españoles desean procesos políticos más participativos. Hay grupos pro-participativos (jóvenes, abstencionistas, votantes de izquierda, residentes en ciudades intermedias, etc.), mientras que otros grupos son menos entusiastas (los votantes de la derecha). En este trabajo nos ocupamos de las representaciones sociales de la democracia participativa y la forma en que se incrustan en los imaginarios políticos. Este estudio se basa en 16 grupos de discusión llevados a cabo entre 2011 y 2013 en España. Identificamos cuatro grandes visiones entre los participantes: los que prefieren un sistema de deliberación complejo para la participación ciudadana, los que quieren referéndums y canales expresivos, los que piensan que es una reforma inalcanzable, y los que rechazan este tipo de procesos políticos. Estos significados indican que la preferencia hacia una mayor participación ciudadana no constituye un deseo homogéneo, generalizado y acrítico.

### **Palabras Clave**

Participación, democracia, representaciones sociales, referéndum, deliberación, agencia colectiva

### **Agradecimientos**

Este artículo forma parte del proyecto *Democracia Furtiva: entre la participación y la profesionalización* (Plan Nacional de I+D+I, CSO2012-38942). Por su parte, Patricia García Espín realiza su investigación en el marco del programa JAE-CSIC, financiado por el Fondo Social Europeo. Los autores agradecen las sugerencias a Joan Font y a los compañeros/as del IESA-CSIC.

**Introducción: ¿Deseamos procesos más participativos?**

¿Queremos una democracia más participativa? ¿Qué tipo de procesos participativos se imaginan y desean? Desde la década de 1970, numerosos autores han apostado por diseños institucionales más participativos dentro de la teoría democrática (Pateman, 1970; Mansbridge, 1983; Barber, 2003). La participación ciudadana se ha incorporado a la agenda de los gobiernos locales a lo largo y ancho del globo (Fung y Wright, 2001; Smith, 2009; Nabatchi et al. 2012; Font et al, 2014) proponiéndose como antídoto contra la desafección y la apatía política.

Todo esto ocurre en un contexto de creciente escepticismo hacia la política en países occidentales como España (Torcal y Montero, 2006; Torcal, 2014). Así, la expansión de procesos participativos se justificaría por la necesidad de abordar ese distanciamiento entre gobernantes y ciudadanos; sin embargo, solo recientemente se ha empezado a estudiar si la ciudadanía quiere, efectivamente, participar más y de qué manera. La teoría normativa suele presuponer ese deseo generalizado de mayor participación, dando por sentado lo que significa para la ciudadanía, si bien no se trata de una preferencia generalizada y simple.

En distintos países europeos, los estudios empíricos recientes ponen de manifiesto que no todo el mundo quiere participar y que cuando hablamos de democracia participativa, no todos los grupos sociales comparten el mismo ideario. En España existe una inclinación hacia procesos más participativos (Font et al, 2012), pero ésta es más acentuada en grupos como los jóvenes, personas ideológicamente de izquierdas, abstencionistas, con ingresos medios-bajos o residentes en ciudades intermedias. En Finlandia, la ideología, el género, la edad o la satisfacción con la democracia son variables que influirían en esa inclinación hacia procesos participativos (Bengtsson y Mattila, 2009), mientras que en el Reino Unido habría que tener en cuenta también el interés por la política o la eficacia política externa (Webb, 2013). Estos estudios sugieren que habría grupos más pro-participativos y otros menos entusiastas.

El trabajo que presentamos a continuación se centra en este problema. Nos preguntamos de qué forma se piensa la participación ciudadana y qué significados adquiere en un contexto de profunda desconfianza política. ¿Qué tipo de participación ciudadana se

desea? Ciertamente, ¿todos los grupos sociales se imaginan la participación ciudadana del mismo modo? La investigación que planteamos, basada en grupos de discusión, nos permite analizar cómo distintos grupos manejan modelos o visiones distintas de la participación ciudadana y cómo construyen sus preferencias en base a esas visiones. Es decir, al igual que en la teoría normativa se discuten modelos deliberativos o agregativos (referéndum), entre la ciudadanía también pueden circular visiones participativas distintas.

Este trabajo se divide en varias secciones. En primer lugar, revisamos la literatura sobre las preferencias hacia procesos políticos y planteamos nuestra hipótesis de trabajo. Damos paso, en segundo lugar, a las características de nuestro estudio basado en 16 grupos de discusión, cuya primera oleada fue realizada en 2011 y la segunda en 2012. En tercer lugar, mostramos una comparativa de los principales discursos y representaciones grupales, sus puntos comunes y sus contrastes. Finalmente, discutimos la relevancia de considerar los distintos modelos o visiones de la participación ciudadana y su contribución a la hora de interpretar los deseos (anti) participativos existentes entre la ciudadanía.

### **La participación y sus representaciones sociales.**

Las reformas participativas y su impulso por administraciones de todos los niveles se ha justificado, habitualmente, en el distanciamiento de los ciudadanos de las instituciones (OCDE, 2001). Para algunos académicos, el desencanto político podría revelar el creciente interés de muchos ciudadanos por establecer relaciones más transparentes y directas con los gobernantes (Dalton, 2008; Norris, 1999). La crisis de los partidos y la desconfianza hacia los representantes políticos (Mair, 2005) ha contribuido a generar una imagen pro-participativa de la opinión pública: la ciudadanía querría participar más y más directamente. Sin embargo, no parece una tendencia evidente. Así, por ejemplo, McHugh (2006) se pregunta por qué si se desea mayor participación, no han aumentado paralelamente las actividades participativas de los ciudadanos. Esa inclinación pro-participativa fue revisada por Jonh Hibbing y Elisabeth Theiss Morse en su estudio *Stealth Democracy* (2002). Basándose en datos de encuesta y grupos de discusión, los autores llegaban a la conclusión de que los estadounidenses no deseaban, en términos generales, procesos políticos más participativos, sino que preferían procesos dominados

por expertos que gestionaran los asuntos públicos en beneficio del interés común (p. 105).

A raíz de la publicación de *Stealth Democracy*, otros investigadores pusieron a prueba la tesis pro-participativa. En EE.UU, Neblo et al. (2010) observa la existencia de profundas actitudes pro-deliberativas entre los americanos frente a la tradicional participación electoral. En Europa, sin embargo, diversos trabajos han explorado esta tesis con resultados ambiguos. En España (Font et al., 2012; Del Rio et al., 2016), en Finlandia (Bengtsson y Mattila, 2009) o en el Reino Unido (Webb, 2013), se observa que las actitudes pro-participativas no son generalizadas en toda la población, sino que responden a perfiles específicos. En España, se trataría de jóvenes, residentes en ciudades intermedias (50.000-100.000 habitantes) y con ingresos bajos. Otras actitudes que muestran estos ciudadanos es su tendencia a la izquierda o voto de izquierdas, la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia y una mayor confianza horizontal hacia los conciudadanos en sus cualidades políticas y morales. También se observa el solapamiento de estas preferencias pro-participativas con la alta valoración hacia procesos políticos jerárquicos como, por ejemplo, un gobierno de los expertos. Este solapamiento nos lleva a preguntarnos qué lugar, en definitiva, reserva la ciudadanía a la participación.

Desde el punto de vista de las actitudes políticas, la preferencia por la participación se relacionaría destacadamente con las actitudes de descontento político e insatisfacción con el funcionamiento de la democracia (Font et al. 2012); también se vincularía a la confianza horizontal u opiniones optimistas sobre las capacidades políticas y morales de los conciudadanos (Navarro, 2012); y, finalmente, dependería de la experiencia propia, más o menos activista, más o menos familiarizada con el universo de la democracia participativa (Font y Navarro, 2013), los cual modelaría las evaluaciones mediante la experiencia, referencias y memorias personales.

¿Qué significa, entonces, la democracia participativa para la gente común? ¿Qué modelos participativos circulan? La literatura normativa ha planteado dos grandes modelos participativos dependiendo de sus articulaciones políticas y de los objetivos perseguidos. Por un lado, modelos deliberativos (basados en asambleas territoriales, presupuestos participativos, jurados ciudadanos, etc.) orientados al debate cara a cara y

la toma de decisiones colectiva (Pateman, 1970, 2012). Por otro lado, modelos agregativos (referéndum y consultas), orientados a expresar preferencias mediante el voto (Altman, 2005). Hasta ahora, los estudios empíricos han analizado los perfiles pro-participativos y otras actitudes asociadas a ellos, pero desconocemos si los ciudadanos comparten distintos modelos y significados. El hecho de que los perfiles pro-participativos tiendan a valorar, al mismo tiempo, procesos políticos más jerárquicos (como la representación o la tecnocracia) sugiere que la participación ciudadana no se entendería como una forma de decisión excluyente.

El trabajo que presentamos aquí pretende profundizar en la investigación sobre esas preferencias y discursos de la participación ciudadana teniendo en cuenta el significado que podría adquirir en distintos grupos sociales. Al igual que la literatura normativa ha dado lugar a distintos modelos o visiones de la democracia participativa, es posible que entre la ciudadanía existan distintas representaciones o visiones de la participación ciudadana, de acuerdo con los propios bagajes, experiencias o situaciones sociales.

Entendemos, pues, que el problema no queda resuelto con el conocimiento de las inclinaciones favorables o contrarias a los procesos participativos, sino que es necesario indagar sobre los discursos, significados y referencias. Así, la hipótesis de la que partimos es que distintos grupos manejarán visiones participativas distintas y que estos modelos dependen, por un lado, de las posiciones y realidades socio-políticas de los individuos y, por otro, de sus percepciones de las instituciones y de la sociedad como actor político. Es decir, la confianza política vertical (hacia las instituciones) y la confianza horizontal (hacia la sociedad) deben constituir elementos clave a la hora de construir esos discursos sobre la participación ciudadana.

### **Método, técnicas y datos.**

Como forma de aproximación a esos discursos sociales, partimos de la teoría de las “representaciones sociales”, entendiendo que los discursos sobre un fenómeno formarán un corpus relativamente organizado de conocimientos y percepciones hacia ese objeto (Moscovici, 2000; Mora, 2002). Tratamos, pues, de indagar sobre el conjunto de discursos y significados que circulan en distintos contextos (Gamson, 1992; Eliasoph y Lichterman, 2003; Walsh, 2004). La participación ciudadana es una propuesta de



reforma institucional muy popular en los últimos 20 años, sobre la que podrían existir percepciones, discursos y significados que circulan en la sociedad.

Además, el caso español presenta una oportunidad excelente para estudiar esta temática. Primero, conocemos que existe ese deseo participativo y que es destacado en el contexto europeo (Font et al., 2012). Segundo, España presenta una destacada oferta participativa institucional comparable a la de otros países del centro-sur de Europa (Font et al., 2014), sobre todo a nivel de experiencias locales. Y, tercero, el marco de crisis económica y política representa una coyuntura favorable para estudiar el eco y el significado que adquieren ciertas propuestas de reforma institucional (Moscovici, 2000) en un clima favorable a la valoración de alternativas. De hecho, la participación de la ciudadanía fue un lema central en las movilizaciones y protestas de 2011.<sup>4</sup> Hay indicios, por tanto, de cierto debate social que excede al ámbito académico o a los principales actores políticos.

El uso de grupos de discusión se justifica en el objetivo de indagar, de manera focalizada, en los discursos sociales de la participación ciudadana. Esta técnica es intensiva en términos de producción de datos (discursos y dinámicas de discusión), permitiendo la concentración en nuestra temática (Morgan, 1996). Los participantes acuden a estos espacios “experimentales” con herramientas argumentativas adquiridas en sus grupos sociales de referencia (Callejo, 2001; Martín Criado, 1997; Smithson, 2000; Barbour, 2013) y, a través del debate en profundidad sobre los temas, podemos localizar una amalgama de discursos usados para dar sentido o justificar ese fenómeno concreto y al grupo de participantes en relación a él (Munday, 2006). Como en otros estudios sobre participación (Hibbing y Theiss Morse, 2002), los grupos nos permiten interpretar y profundizar sobre algunas tendencias actitudinales captadas por encuestas; pero, sobre todo, nos permiten ver cómo las dimensiones del tema se relacionan espontáneamente en las dinámicas de conversación grupal (Kitzinger, 1994).

Realizamos 16 grupos de discusión en dos periodos, 7 en 2011 y 9 en 2012. Los grupos estaban formados por 6/8 personas con perfiles homogéneos orientados a facilitar el debate. El marco muestral se diseñó en base a criterios de variabilidad de las posiciones

---

<sup>4</sup> Recordemos que “*Democracia Real Ya*” era el lema de las movilizaciones de mayo de 2011.

socio-políticas, seleccionando un conjunto de posiciones relevantes desde un punto de vista teórico. Es decir, pretendíamos obtener variabilidad al tiempo que asegurábamos que determinadas posiciones eran estudiadas en profundidad. Así, compusimos grupos altamente politizados y activos (de votantes y simpatizantes de partidos, miembros de asociaciones y movimientos sociales), y otros grupos no politizados (con personas que no se identifican claramente con partidos o entidades de carácter más políticos, con distintos perfiles de clase, edad y nivel educativo). Esta distinción entre grupos politizados y no politizados se apoya en estudios previos que indican cómo la experiencia participativa personal es muy significativa a la hora de evaluar los procesos participativos (Font y Navarro, 2013). En el anexo 1 se recoge la distribución de grupos y sus características.<sup>5</sup>

La captación fue realizada a través de redes personales y académicas de los investigadores y la moderación fue poco dirigida, siguiendo un guion similar al de Hibbing y Theiss-Morse (2002) con preguntas generales sobre el sistema político y distintos tipos de procesos políticos (anexo 2). Los debates duraron un promedio de hora y media y se realizaron en ubicaciones cercanas a los participantes (clases para los estudiantes, centro de mayores para los jubilados o un club de tenis con los miembros de la clase media-alta).<sup>6</sup> Estas localizaciones en distintas ciudades se seleccionaron por la facilidad de construir grupos con los perfiles establecidos en el marco muestral (por ejemplo, el grupo de votantes de derechas se organizó en Alicante, donde este partido ha tenido históricamente amplia representación electoral).

Una vez transcritos los registros de audio, se codificó a través de Atlas-ti y se analizaron las dinámicas grupales que trataban sobre participación ciudadana en cada uno de los grupos. Tras un primer análisis temático (Boyatzis, 1998), se realizó un análisis sociológico donde se reconstruyen, interpretan y comparan las distintas dinámicas discursivas a la luz de las características y referencias grupales (Ruiz, 2014). Así,

---

<sup>5</sup> La sobre-representación de grupos activistas o grupos politizados (5 de izquierda, entre votantes y simpatizantes de partidos de izquierda, participantes en movimientos sociales y vecinales, más 2 grupos conservadores con votantes, militantes y simpatizantes del *Partido Popular*) se justifica en el interés por contrastar de qué modo esos bagajes políticos influyen.

<sup>6</sup> Tres moderadores facilitaron las sesiones. Las dinámicas grupales resultantes dependen de factores como, por ejemplo, la politización y el grado de familiarización con los temas. Así, en los grupos de activistas se dan largas disquisiciones basadas en argumentos y contra argumentos; frente a ello, en otros grupos como los de trabajadores jubilados, las respuestas suelen ser más cortas y se requiere una mayor proactividad del moderador.

analizamos cómo el contexto grupal (el perfil socio-político y sus referencias al contexto), así como otros rasgos intra-discursivos (como la confianza política horizontal o vertical) contribuye a la definición de esos modelos o visiones de la participación ciudadana.

### **Resultados: representaciones sociales de la participación ciudadana.**

Todos los grupos de discusión empezaban con una pregunta general sobre el sistema político actual. Y todos, sin excepción, iniciaban un relato crítico, a veces mordaz, sobre el mismo. En este contexto, valoraban la idoneidad de la participación ciudadana espontáneamente o inducidos por el moderador. En cualquier caso, siempre se propuso a los grupos el debate sobre la participación directa de la ciudadanía (anexo 2).

Los resultados que presentamos a continuación evidencian discursos heterogéneos. En términos generales, la participación no sustituye el debate sobre otros procedimientos representativos, ni es percibida como una posibilidad excluyente. Ahora bien, la intensidad, las herramientas, así como los problemas asociados a la participación ciudadana, son distintos según los grupos. Esto sugiere que los modelos de participación, así como los deseos y expectativas de aplicabilidad distan de ser compartidos. Como veremos a continuación, no existe una clara polarización entre pro y anti participativos, ni códigos binarios opuestos del tipo “war dicourses” (Battani, Hall y Powers, 1997). Al contrario, se valoran distintas ventajas o desventajas. El contraste entre las dinámicas de discusión ilustra planteamientos distintos sobre la participación y, finalmente, dan lugar a cuatro modelos participativos distintos.

#### ***La participación ciudadana como sistema deliberativo: activistas sociales, votantes y simpatizantes de izquierdas***

*“[Quería] Poner sobre la mesa la idea más genérica de participación, a lo mejor es que no somos conscientes de que ahí está la política real. Sí que es verdad que el sistema político está fallando, está haciendo muchas aguas y tiene muy mala imagen, pero se está moviendo. También está la política de calle en estos otros procesos. Desde procesos institucionales como los procesos participativos, o una simple reunión de vecinos donde acordamos cosas o una asociación... (GD10)*

Como ilustra la cita, entre los activistas vecinales, de movimientos sociales y simpatizantes de partidos de izquierda, el problema de la participación ciudadana emerge de manera espontánea como parte central de su discurso de descontento político. Los “procesos participativos” se contraponen a un sistema político que “falla”.

No obstante, los activistas y simpatizantes de izquierda comparten la idea de que existe una “crisis participativa” que se plasma en la falta de movilización social, de asociacionismo, en la abstención electoral o en la escasa asistencia a instituciones de participación ciudadana local. Tienden a representar a la sociedad (el sujeto político) como “acomodada”, una “*sociedad de espectadores*”, “*pasota*”, “*descontenta*”, “*desmovilizada*”, en suma, apática y poco activa. Esta representación se opondría a una imagen idealizada de la *Transición española*, donde la ciudadanía habría estado organizada, interesada y activa políticamente.

Además, los participantes en estos grupos –personas muy involucradas en distintas asociaciones, movimientos sociales, con fuertes identidades y anclajes políticos– comparten una visión de la participación ciudadana como un sistema complejo vertebrado por una multiplicidad de cauces propios del ámbito estatal y de la sociedad civil. Para estos grupos, la participación se da también en espacios cotidianos e informales como la calle, el bar, los espacios de sociabilidad y debate (el propio grupo de discusión). Todo formaría parte de ese entramado deliberativo extenso, complejo y cotidiano:

*“P2: Yo diría que hubo debate en los comienzos de la democracia.*

*P3: Y si traemos los debates de las barras de los bares...*

*P4: Y eso mejor que ni los apuntes...*

*P3: En los bares también...Y hoy en los bares con la crisis...Yo he tenido oportunidad de ver a gente joven en una etapa buenísima, que dejan la EGB y que terminan los estudios y se van a la construcción ganando 3000 euros (...). Y ahora no tienen ni coche, la casa se la van a quitar, tienen un hijo, otros más. Y es un problemón, y por lo menos, sin embargo, debaten el tema. No tiene muy claro las salidas, pero por lo menos se debate del tema. Y el problema está en que a esa gente, si es verdad que le falta un poquito de formación o de participación, para ver un poco de dónde viene la génesis del problema...*

*P4: Esto es una experiencia positiva...*

*E: ¿El qué?*

*P4: Esto que estamos haciendo..."*

(GD14, activistas vecinales)

Como muestra esta cita se privilegian las herramientas de tipo deliberativo. Así, encontramos continuas referencias a estructuras deliberativas como “*consejos de distrito*”, “*consejos escolares*”, “*presupuestos participativos*”, reuniones de “*comunidad de vecinos*”, “*asambleas de cooperativas*”, etc. Los mecanismos deliberativos serían representados en un plano de lo ideal (“*cómo sería un sistema perfecto...*”), pero también en ejemplos prácticos. Como ideal, todos los grupos discuten una suerte de gobierno “*asambleario*” marcado como horizonte (deseable) pero no realizable.<sup>7</sup> Desde la experiencia práctica y la memoria personal, los activistas vecinales y simpatizantes de izquierda discuten largamente sobre los problemas de los presupuestos participativos o los consejos consultivos, instituciones sobre las que han desarrollado una visión crítica fruto de su experiencia.<sup>8</sup>

Esta visión centrada en instituciones deliberativas hace que sitúen la participación en el contexto de la proximidad del municipio o del barrio, lo cual suscita el cuestionamiento por parte de algunos participantes: “*P1: ¿Realmente crees que esto sería práctico? /P2: ... sí, bueno, con bastantes matices, ¿no? Parece muy pesado, pero delegando muchas cosas a comisiones, a representantes, sí creo que puede funcionar*” (GD3, movimientos sociales). Los problemas operativos que se mencionan tienen en consideración las dificultades de la coordinación entre unidades territoriales, la lentitud del proceso decisorio o la existencia de problemas supra-locales.

Frente a ese entramado deliberativo, otros mecanismos como el referéndum aparecen en un plano secundario. De hecho, en los cinco grupos, el referéndum aparece cuando el moderador, explícitamente, propone el debate sobre ello. Entonces, los participantes

---

<sup>7</sup> Con una excepción: en el grupo de activistas de movimientos sociales, los participantes discuten una propuesta de gobierno asambleario, con sus asambleas de arraigo barrial y su división y especialización del trabajo por comisiones. Dos participantes se oponen y lo tildan de “teórico” y “utópico”.

<sup>8</sup> Los grupos de activistas vecinales se realizaron en Córdoba que fue una ciudad pionera en presupuestos participativos. Los grupos de votantes de izquierdas se realizaron en Getafe, otra ciudad que impulsó procesos participativos ambiciosos entre 2007 a 2011. En ambos grupos se plantean los problemas y límites de estos procesos: por un lado, la gestión política y administrativa, falta de “voluntad política”, el incumplimiento de propuestas, la manipulación partidista, etc., por otro, se esgrimen argumentos sobre la escasa participación social, la cultura individualista e interesada o la falta de información de la ciudadanía.

discuten su idoneidad valorando problemas potenciales como la inestabilidad política, la falta de reconocimiento jurídico o la desinformación social sobre algunas temáticas. El discurso crítico más frecuente es el potencial manipulador: *“Claro, cuando metes por medio el matiz de referéndum, digo, bueno... horrible, horrible, porque después te plantean los referéndum como les sale del alma a los que tienen el poder económico”* (GD15, activistas vecinales).

La memoria histórica sobre los referéndums y, particularmente, el de la entrada de España en la OTAN (1986), ejemplificaría ese potencial uso sesgado por parte de los “poderes económicos” u otros actores políticos relevantes. Esta forma de participación la consideran alejada, produciendo sentimientos de descontrol (menor eficacia externa o percepción de influencia) sobre los resultados frente a otras herramientas deliberativas basadas en la cercanía territorial.

En estos grupos, el motivo de discusión principal frente a la posibilidad de plantear una participación activa sería la confianza política horizontal (*“¿Están nuestros conciudadanos preparados para tomar decisiones políticas?”*). No habría consenso sobre la extensión de competencias cívicas, educativas e informativas entre la ciudadanía: *“Aquí se ha hablado de que si [se necesita] títulos sí, o títulos no. Cualquier ser humano, incluso el loco, sabe de su mundo”*, argumenta un participante del GD10 de votantes y simpatizantes de izquierdas. Se discute una suerte de desconfianza hacia las capacidades de la ciudadanía, si se posee suficiente formación educativa (*“títulos”*), información o cultura cívica; pero estos argumentos pesimistas no disuelven esa visión deliberativa y cotidiana de la participación ciudadana, resolviéndose este problema con la propuesta de una mayor educación política, precisamente a través de nuevos procesos deliberativos en los barrios, en los municipios o en entidades asociativas.

El perfil altamente politizado y activista de estos grupos, su perfil experto, facilita esa visión del terreno participativo como sistema complejo de múltiples cauces deliberativos situados en el ámbito de la cotidianeidad y la cercanía.

***La participación ciudadana como función expresiva: jóvenes universitarios, jóvenes estudiantes de FP y clase media***

Frente a esa visión deliberativa y cotidiana, en los grupos de universitarios, de estudiantes de FP y de profesionales de clase media, la participación ciudadana es representada bajo la fórmula de referéndums y consultas, que adquieren una función expresiva de opiniones:

*“E: En un gobierno ideal ¿Quién debería tomar las decisiones?*

*P2: todos*

*(Hablan todos): todos, acción del pueblo, por referéndum, por supuesto, si...*

*P2: si se pudiese hacer tanto referéndum como decisiones importantes se tomaran en el país, estaría muy bien, aunque tuviéramos que ir a las urnas cada semana, me daba igual, si lo apoyásemos todos...*

*P1: también, yo entiendo que a la hora de tomar una decisión, la gente tendría que tomarla con conciencia...*

*P3: es que hoy en día, si nos paramos a pensar todos realmente, si tú quieres hablar con tus amigos, la política es un tema bastante tabú y quizá es tabú porque la mayoría de la gente no se interesa o no está bien informada...*

*P4: porque la gente sabe criticar, pero no sabe aportar.*

*P3: Claro...”*

(GD13, universitarios)

En el grupo de universitarios, la cuestión del referéndum aparece cuando se pregunta sobre la forma ideal de tomar decisiones. Se defiende el referéndum como solución para disminuir la desconexión percibida entre políticos y ciudadanos.<sup>9</sup>

Pese a la familiaridad que muestran estos grupos con esa herramienta, no existe un consenso sobre su naturaleza infalible; así, la cuestión del referéndum provoca debates sobre la apatía política de la ciudadanía (“*la política es un tema tabú*”), la falta de competencias cívicas (“*la gente sabe criticar, pero no aportar*” “*en España no tenemos ese sentido de la organización*”), la desinformación política o la división y el conflicto que provocaría. Incluso, algunos participantes asocian la idea de referéndum a

<sup>9</sup> “Quizás hay decisiones que se deberían hacer por referéndum urbano. En plan, por ejemplo, entrar en cualquier guerra, como está pasando ahora. Hay decisiones que... a lo mejor, los representantes no saben lo que realmente piensa la población” (GD12, universitarios).

situaciones de inestabilidad (“*la gente tendería al caos*”). Esta desconfianza hacia las competencias y el comportamiento cívico de la sociedad quedarían atenuados si, al tiempo, se articularan medidas de educación cívica:

*“P1: pero es que claro, tendríamos que hacer una combinación entre lo que hemos hablado antes de... de educar al pueblo*

*P2: de educar al pueblo*

*P1: y luego ya el referéndum tendría más poder, si es que todo parte de una educación”*  
(GD13)

A diferencia de los grupos de activistas, la educación cívica no tendría lugar en el proceso deliberativo mismo. Se menciona una educación más general, relacionada con el conocimiento y las instituciones educativas formales. Esto adquiere sentido porque el referéndum y la consulta se entienden como medios de expresión de demandas, su traducción de la idea participación ciudadana, frente a otras fórmulas que discutían los activistas.

Este planteamiento de la participación ciudadana como función expresiva se repite entre los profesionales liberales de clase media, donde la temática de la participación ciudadana (“*consultas*”, “*formas de abrir las puertas del gobierno*”, “*responsabilizar a la ciudadanía*”) aparece en el marco de los discursos sobre el sistema político y su desconexión con la sociedad. Esta distancia haría que, según varios participantes, las instituciones participativas existentes (por ejemplo, “*Oficinas de Participación*”) no sean consideradas ejemplos modélicos por la falta de respuesta gubernamental e importancia que le confieren. Pese a ello, cuando se pregunta explícitamente, los participantes proponen el uso de las TIC e Internet como medio de consulta para expresar sus opiniones o demandas:

*“P3: Claro, entonces volviendo un poco a lo que tú nos has dicho, “define un sistema ideal para gobernar”, pues este lo vamos a incluir en ese sistema, ¿no? el voto por Internet, donde todos podamos dar nuestra opinión, pero limitado y controlado y de alguna manera (...) No vamos a decir que todo el mundo decide lo que va pasar en el país, pero que existen métodos para recoger la opinión de los ciudadanos...”*

*P1: Claro*

*P3: (...) los políticos pueden saber cuál es el pulso de la ciudadanía al 100%*



*P4: pero no es tanto como recoger la opinión... si hay una mayoría de algo, que eso se lleve a cabo... “*

(GD7, clase media)

Los participantes de este grupo mostraron un consenso sobre la posibilidad de mejorar las decisiones públicas a través de la consulta por Internet, de ahí que ese mecanismo sea etiquetado dentro del “sistema ideal” para gobernar, asegurando previamente la respuesta institucional (*responsiveness*).

En la dinámica de los estudiantes de FP, el referéndum y la consulta por Internet también se discuten como una herramienta novedosa que salvaría la distancia entre políticos y ciudadanos. En estos grupos, formados por jóvenes estudiantes (familiarizados con Internet y redes sociales), la consulta realizaría esa función expresiva pues permite “*trasladar opiniones*”, demandas o “*peticiones*” a las instituciones políticas: “*Una cosa curiosa es con lo de la ley “SINDE”. Me pareció curioso que se tuviera en cuenta al pueblo en este sentido. La última propuesta que se presentó y se aprobó surgió de un ciudadano que propuso en Internet su modificación (...) Pero es que había cientos de personas, miles de personas que habían propuesto que no valía esa ley. Pues se toma a una persona que escribe una modificación. Y no se cuenta con la participación de cientos de personas [que se expresaron] en contra*” (GD1). Con este ejemplo, uno de los participantes visualiza esa nueva posibilidad de expresar demandas desde la ciudadanía, si bien se menciona su potencial uso sesgado por parte de la clase política. De nuevo, se percibe un problema de *responsiveness* o de respuesta gubernamental defectuosa.

En estos grupos, los participantes discuten la posibilidad de salvar la distancia entre la ciudadanía y la clase política a través de herramientas que privilegian una función expresiva de la participación (recogiendo peticiones, ideas desde abajo, opiniones) mediante el referéndum o la consulta por Internet. Frente a la visión deliberativa que mostraban los activistas de izquierda, los estudiantes y uno de los grupos de clase media visualizan la participación como esa función expresiva, previa educación de la ciudadanía en las aulas y con garantías de respuesta institucional.

***La participación ciudadana como imposible: trabajadores precarios y jubilados***

En los grupos de trabajadores, los moderadores plantean la cuestión de la participación ciudadana o de la democracia directa en varias ocasiones; pero ésta no llega nunca a convertirse en un asunto de discusión central. Tampoco adquiere el estatus de “forma de gobierno ideal” como en grupos anteriores. Así, en estos grupos, varios participantes citan referencias de participación ciudadana; pero quedan aisladas en las dinámicas de conversación, sin alcanzar un lugar central en el debate, ni una valoración sosegada de los pros y los contras.

Los tres grupos de clase trabajadora muestran un marco de conversación fuertemente ceñido a la valoración de las consecuencias de la crisis económica, las políticas de los gobiernos, la precariedad que perciben en su entorno (en sus vidas personales) y la responsabilidad moral asignada a la clase política. El hecho de que las conversaciones giren en torno a estas temáticas hace que otros temas como la reforma institucional o de cambio en las estructuras del sistema político se desplacen a un segundo plano.

Así, el grupo de trabajadores precarios comienza con una prolongada conversación sobre la mala situación política (y económica) y cómo afecta de manera personal, directa y emocional a los propios participantes. Responsabilizan de esta situación a los políticos y a la política en general: “*Yo creo que la política, ahora mismo, está destruyendo todo...*”, concluye uno de los participantes. En este contexto de frustración, otro participante expone la necesidad de una mayor “*participación ciudadana*”, pero no consigue introducir el tema como debate y la dinámica prosigue sobre la situación de crisis y la responsabilidad moral de los políticos:

*“E: Si pudierais construir el sistema político desde cero, ¿cómo lo haríais?”*

*P2: con responsabilidad moral*

*P1: Pues yo empezaría con gente cercana. Empezaría a ir sumando gente a la lista, pero gente cercana. Lo que decía antes, una comunidad de vecinos elige un presidente. Pues ese presidente... un bloque, un presidente. Otro bloque (...)*

*P2: Y que cada vez que descalifiquen a otro porque ha hecho un recorte en “x”, o en tal prestación, [diciendo] que ellos van a la cara, que eso lo van a hacer mejor, que se les impute por esas declaraciones... Que rindan informe de qué es lo que hacen [los políticos]...*

*P1: Bueno, lo que pasa es que como está la política ahora mismo...hacen pacto anticorrupción entre ellos [de nuevo, los políticos] mismos. Si yo sé que robo, no voy a..."*

(GD16)

El cuestionamiento de la moralidad de los políticos eclipsa el debate sobre los pros y los contras de la reforma institucional basada en la participación. Más adelante, cuando el moderador pregunta directamente, uno de los participantes (que dice haber estado en las protestas de 2011) explica que la solución pasa por una mayor participación institucional: *"O sea, democracia participativa. Es un tipo de democracia, está recogida en los libros, no me la estoy inventando. Democracia participativa ya. Porque la que tenemos ahora es una democracia muy básica y no tiene la cobertura necesaria, ni la representatividad necesaria para que los ciudadanos nos sintamos representados. Y sobre todo, que realmente podamos aportar ¿no?"* (GD16). Otros miembros asienten; pero no se desencadena, como en otros grupos, una valoración de la participación como herramienta de cambio institucional. Igualmente, cuando el moderador plantea una pregunta sobre el referéndum, éste es apoyado por dos participantes, una de ellas con condiciones: *"pero votando con conciencia"* apunta, es decir, una vez los ciudadanos posean información y conocimiento. Después prosiguen con la discusión sobre la moralidad de la clase política: *"Yo metería en la cárcel a todos aquellos que incumplieran lo que han prometido"*, argumenta otro participante con determinación y rabia. La percepción de falta de *responsiveness* o respuesta institucional es la percepción dominante en este grupo.

En los grupos de jubilados encontramos un patrón similar pero más acentuado, donde la desconfianza hacia la clase política eclipsa la discusión sobre cauces participativos y cualquier posibilidad de reforma institucional. Así, en el primer grupo de trabajadores jubilados, dos participantes realizan propuestas aisladas (*"mítines"*, *"plenos en la calle"*, *"referéndum"*), pero éstas quedan ensombrecidas por la desconfianza política:

*"P1: Debería haber un sistema asambleario, donde la gente va a la asamblea y se decide lo que hay que hacer. Como pasa en la ciudad pequeña de Marinaleda. Donde muchas veces en la plaza se hacen los plenos y la gente vota lo que hay que hacer.*

*E: ¿Qué opinan sobre eso?*

*P2: Yo eso de Marinaleda si lo vería bien*

*P1: Pero el sistema no te lo permite. Porque, joder, el sistema lo que te permite y lo que quiere es que tú cada cuatro años vayas a votar. Y a los cuatro años de haber votado te callas la boca...*

*P3: Entonces ellos no están confiando con la votación que tú haces...*

*P4: A ellos no les interesa eso, a ellos no les interesamos nosotros para nada..."*

(GD4)

En el grupo de jubiladas de clase trabajadora (GD5), directamente, no se menciona ninguna herramienta de participación ciudadana. De hecho, cuando la moderadora propone el tema por primera vez, dos participantes rechazan tajantemente esa posibilidad (“*si no nos ponemos de acuerdo ni entre nosotras mismas...*”). En una segunda ronda provocada por la moderadora, una participante alega que “*se escucharía más la opinión del pueblo*”, pero la conversación no prosigue.<sup>10</sup>

La escasa centralidad que la reforma en participación ciudadana ocupa en los discursos de estos grupos se entiende en una dinámica de conversación dominada por las consecuencias (generales y personales) de la crisis económica y por el cuestionamiento de la clase política y su voluntad de respuesta ante las demandas populares. En los discursos encontramos cierto desamparo, una desconfianza política profunda fomentada por el contexto de crisis económica que no facilita la valoración de reformas institucionales (una mayor participación) como solución esperanzadora. Para los miembros de estos grupos la participación ciudadana es deseable, pero representa un imposible dada la desconfianza y la inmoralidad atribuida a los representantes públicos.

### ***La participación ciudadana como anti-ideal: votantes conservadores y clase media***

Entre los votantes y simpatizantes conservadores, así como los miembros de un grupo de clase media observamos una dinámica bien distinta. Si bien discuten herramientas de participación ciudadana como el referéndum, ponen sobre la mesa siempre los límites y las dificultades. Así, observamos cómo los simpatizantes y votantes conservadores se oponen mayoritariamente a la propuesta pro-participativa que ofrece una de las participantes en minoría:

---

<sup>10</sup> Pese a que la moderadora intentó motivar la temática de conversación en varias ocasiones, resultó francamente difícil: “*Entrevistadora: Vosotras qué pensáis de que la gente participara más, a través de votaciones, o incluso asambleas... ¿Se tomarían mejores decisiones?/ Mujer 1: Pues yo creo que sí. Yo creo que sí/ Moderadora: a ti no te veo muy segura, ¿eh?/ Mujer 2: Se escucharía más la opinión del pueblo...*”. (Y aquí finaliza la discusión sobre el tema).

*“E: ¿Qué pensáis de esa idea?”*

*P1: Yo pienso que sí que está muy bien, porque ahora actualmente lo único que tenemos es que cada 4 años vienen nos llaman, metemos el voto en la urna y se acabó, nos comemos todo con patatas hasta los próximos 4 años (...) Entonces sí, de vez en cuando, hay decisiones que habría que tomar que creo que debería participar...*

*P2: Yo opino que no.*

*P3: Yo creo que no.*

*P2: Un poco un sistema directo, pero es que eso...*

*- Investigador: Sí, sí... bueno es una idea.*

*P4: Podría ser un poco locura que cada vez que hubiera que votar algo importante que hubiera que... irse a movilizar a todo el mundo y más con lo que conlleva una votación, movilización de gente de urnas, de no sé qué... de exponer la idea a favor, en contra...*

*- Mujer 2: El trabajo en equipo en España todavía está un poco... por ver...”*

(GD9)

Una vez emerge el tema, en los dos grupos conservadores, observamos que, por un lado, los participantes asumen que la discusión trata sobre fórmulas agregativas como el referéndum (“*el sistema electoral suizo*”, “*movilización de urnas*”); por otro lado, se discute siempre en el plano de lo ideal (“*cómo sería si...*”), concentrándose en los peligros potenciales de tales propuestas.

Dentro de los argumentos que se oponen a una democracia más directa encontramos la manipulación de la sociedad (“*compra de votos*”, “*voto cautivo*”), el miedo al exceso de legislación, el exceso de costes, la polarización y los problemas de convivencia, el desinterés social y la desinformación política. Sobresalen los argumentos de desconfianza política horizontal. Así, en el primer grupo conservador, la temática del referéndum conduce a una conversación de elevado tono sobre el bajo nivel educativo y la percepción de incompetencia política de la ciudadanía. Por ello, varios participantes cierran la conversación con la conclusión de que “*lo normal*” (e implícitamente lo deseable) es la representación partidista: “*O sea lo que es lo normal es que sea representativo y lo operativo...*” (GD8), y se esgrime que detrás de esas visiones pro-participativas habría una visión simplista e ingenua del sujeto político, como si la ciudadanía “*fuera una señora con sombrero*”.

Uno de los grupos de clase media celebrado en 2011 (GD6) presenta una dinámica similar de rechazo hacia la participación ciudadana. Ésta se fundamentaría, principalmente, en la desconfianza horizontal.<sup>11</sup> Así, cuando el moderador propone la conversación, la respuesta general es el rechazo y el cuestionamiento de las capacidades de la mayoría de la ciudadanía:

*“P1: Yo creo que los ciudadanos no están preparados para tomar decisiones políticas.*

*P2: No está preparado para tomar ninguna decisión, ni siquiera política.”*

*E: Me habéis dicho, o así me parece de entender, que no veis muy conveniente que se delegue demasiado a la gente la toma de decisiones....*

*P3: Se nombran unos representantes, para que la gente los vote. Para que la gente elija lo que le parezca más apropiado (...). Pero la gente no tenemos formación para tomar decisiones.*

*P4: Si se delegara más, tendríamos una autentica jaula de grillos. Ahí opinando absolutamente todo el mundo y sería el desgobierno total.”*

(GD6)

Además, la desconfianza horizontal también implica la percepción de desacuerdo, conflicto y la potencial inestabilidad que una mayor participación ciudadana podría generar. En estos grupos de simpatizantes y votantes de derechas, y también en uno de los grupos de clase media, la participación ciudadana (el referéndum) es tratada desde una dimensión ideal, pero se rechaza operativamente por la profunda desconfianza hacia las habilidades cívicas ciudadanas. Una alternativa participativa sería problemática, principalmente, por esa percepción pesimista de las capacidades cívicas de los iguales. De ahí que estos grupos no compartan la dimensión educativa de la participación de los más activistas; pero tampoco la función expresiva que le otorgan los estudiantes y el otro grupo de clase media.

## **Conclusiones**

Volvamos entonces al principio: ¿Quiere la ciudadanía una democracia más participativa? La investigación realizada evidencia que el deseo por la participación

---

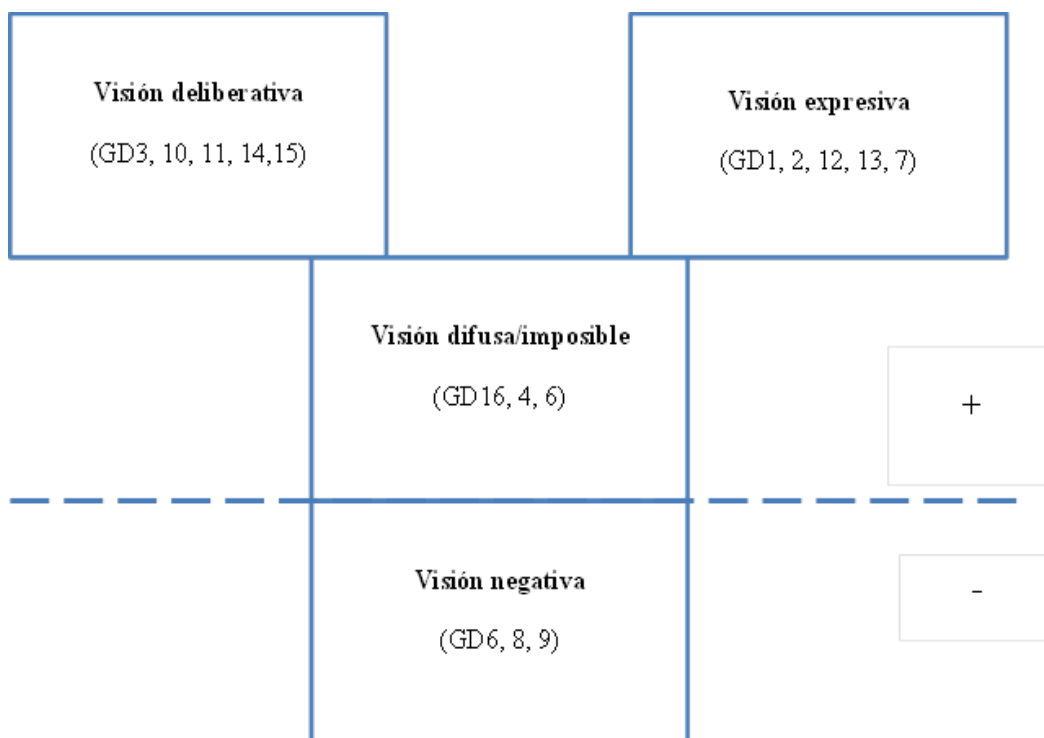
<sup>11</sup> Frente a ello, en el *grupo de clase media GD7*, se elabora una visión más pro-participativa, con discusiones sobre el referéndum, los medios TIC de consulta y el potencial educativo de la ciudadanía. Por tanto, existe un claro contraste entre el GD6 y el GD7

ciudadana no se traduce en un deseo por reemplazar los procedimientos representativos de la democracia liberal. En el mejor de los casos la participación se entiende como un complemento, cuando no se rechaza en términos pragmáticos. Es cierto que la participación para la mayoría de los grupos podría resolver en términos ideales la brecha entre los representantes y los representados. Puede que sea esto lo que reflejan las encuestas de opinión pública al respecto,<sup>12</sup> pero no estamos ante un deseo generalizado y acrítico de procesos participativos. Antes que eso la ciudadanía entra a debatir las ventajas y desventajas que tiene la participación, lo que genera una disputa en la que podemos ver que la participación no es siempre lo mismo para todos los ciudadanos. Por eso, lejos de asistir a una “guerra de discursos” (Battani, Hall y Powers, 1997) entre pro-participativos y anti-participativos, tenemos debates complejos sobre la posible articulación de la participación en los sistemas democráticos actuales.

Las dinámicas grupales muestran cuatro visiones o cuatro grandes discursos. Esos cuatro modelos se distinguen *a*) por la familiaridad con (distintos tipos de) instituciones de participación ciudadana, *b*) por la confianza política horizontal hacia la ciudadanía y la percepción de *responsiveness* de la clase política, elementos que resultan cruciales en la construcción de esas visiones. En la figura 1 puede verse una representación de los grupos según sus actitudes positivas o negativas, y las herramientas que discuten.

---

<sup>12</sup> Las encuestas de opinión pública suelen reflejar una alta valoración por parte de los ciudadanos de los procesos participativos. El problema es que esta inclinación se compagina con un deseo similar por otras formas de gobierno que podrían ser consideradas contradictorias, como el gobierno de los expertos (Font et al, 2012).

**Figura 1. Representación de los grupos según sus actitudes favorables o contrarias**

*Fuente: Elaboración propia.*

La investigación realizada señala la importancia que tiene la confianza política horizontal a la hora de imaginar la participación (Hibbings y Theiss Morse, 2002; Navarro, 2012). Esto sitúa la participación como un problema de “agencia colectiva” (Gamson, 1991, 1992), es decir, cuando la gente habla de participación está imaginando las capacidades subjetivas de los ciudadanos para actuar políticamente (competencias) y las oportunidades objetivas para influir (eficacia externa). Dado que la confianza horizontal en la mayoría de los grupos es muy baja, la participación como alternativa se ve condicionada a la mejora de las capacidades políticas de la ciudadanía. Para los activistas sociales y de izquierdas la percepción de esa desconfianza no termina por cristalizar en un rechazo hacia la participación; mientras que sí lo hace entre los más conservadores. Los primeros atribuyen a la participación una dimensión educativa a partir de procesos endógenos de la acción colectiva que podrían mejorar las capacidades políticas de la ciudadanía (*posibilidad educativa*), por lo que se inclinarían por procesos de corte más deliberativo en las ciudades. Mientras para los segundos no hay proceso



educativo posible porque sostienen una visión profundamente negativa sobre las capacidades de la mayoría de los ciudadanos (*imposibilidad educativa*). Entre ambos extremos se situaría el resto de grupos. Los estudiantes y clase media discuten modelos agregativos (referéndum), aunque contemplando procesos exógenos de educación política (*la escuela*). Los trabajadores precarios y jubilados no representan la participación como solución clara y evidente (manejan modelos diversos de forma difusa) y desconfían profundamente en su capacidad de influir y provocar respuestas gubernamentales (*responsiveness*).

En cuanto a modelos, la diferencia fundamental entre unos grupos y otros estaría entre los que conciben la participación ciudadana como forma de cualificar las opiniones (herramientas deliberativas) o como forma de expresión de opiniones (herramientas agregativas). Para los más activistas la participación es una oportunidad para que los ciudadanos intercambien opiniones, se formen criterios políticos y tomen decisiones en sus espacios cotidianos (*dimensión colectiva deliberativa*). Para la mayoría de los grupos, la participación es, sin embargo, una forma de expresar las opiniones individuales (*dimensión individual expresiva*). Para los trabajadores, la participación ciudadana es una posibilidad de reforma difusa que queda ocluida por la expectativa de no influencia y la percepción de incapacidad.

El apoyo a unas formas u otras de participación viene influido, como vemos, por el perfil ideológico (Font et al. 2012) y la experiencia participativa personal (Font y Navarro, 2013) que hace de los activistas sociales y los votantes de izquierdas defensores naturales de la participación ciudadana, en oposición a los conservadores. Hay que destacar que solo los grupos que tienen experiencia participativa personal hablan ampliamente de herramientas deliberativas (consejos, presupuestos participativos, etc.), mientras que el resto suele identificar la participación con expresión de opiniones (referéndum). En los grupos menos politizados, con bajo nivel educativo y de clase trabajadora, la participación ciudadana a penas se abre camino como reforma política.

En suma, la existencia de visiones diversas de la participación ciudadana refleja un debate social complejo. Como argumenta Bengtsson (2012), el impacto de estas propuestas de cambio en la opinión pública suele ser difícil de captar a través de índices sintéticos; por ello, el empleo de otras herramientas de análisis cualitativo queda

indicado, en el sentido de profundizar sobre las visiones y discursos grupales. Este estudio pone de manifiesto que, cuando se habla de participación ciudadana, más allá de actitudes favorables o contrarias, los grupos manejan concepciones distintas.

Los nuevos partidos “emergentes” parecen haberse hecho eco de esta demanda social y han abierto el debate sobre nuevas herramientas participativas a nivel municipal después de las elecciones de 2015. El deseo de una mayor participación ciudadana no constituye una demanda homogénea, generalizada y acrítica; tampoco es una consigna limitada a los grupos activistas o de izquierdas. Las visiones de la participación nacen de ese deseo de “conectar” a los ciudadanos con los decisores públicos. Sin embargo, como queda reflejado en nuestros grupos de trabajadores precarios y jubilados, a veces, el discurso de la participación no consigue instalarse en el imaginario por la falta de agencia colectiva y la desconfianza en las instituciones como motor de cambio.

## BIBLIOGRAFÍA

Altman, David. (2005). "Democracia directa en el continente americano: ¿Auto-legitimación gubernamental o censura ciudadana?". *Política y gobierno*, 12.2: 203-232.

Barber, Benjamin. (2003). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley & Los Angeles: Univ of California Press.

Barbour, Rosaline. (2013). *Los grupos de discusión en investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.

Battani, Marshall; Hall, David y Powers, Rosemary (1997). "Cultures' structures: Making meaning in the public sphere". *Theory and Society*, 26(6): 781-812.

Bengtsson, Åsa y Mattila, Mikko (2009). "Direct Democracy and its Critics: Support for direct democracy and ‘stealth’ democracy in Finland". *West European Politics*, 2009, 32 (5): 1031-1048.

Bengtsson, Asa. (2012). "Citizens' perceptions of political processes. A Critical evaluation of preference consistency and survey items." *Revista Internacional de Sociología*, 70 (2): 45-64.

Boyatzis, Richard. (1998). *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. London: Sage Publications.

Callejo, Javier. (2001). *El grupo de discusión: introducción a una práctica de investigación*. Barcelona: Ariel.

Dalton, Russell. (2008). "Citizenship norms and the expansion of political participation." *Political studies*, 56.1: 76-98.

Del Río, A., Navarro, C. J., & Font, J. (2016). "Citizens, Politicians and Experts in Political Decision-Making: The Importance of Perceptions of the Qualities of Political Actors". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (154): 83-102.

Eliasoph, Nina, y Lichterman, Paul. (2003). "Culture in interaction". *American Journal of Sociology*, 108(4), 735-794.

Fernández de Mosteyrín, Laura, y Morán, María Luz. (2014). "Finding Culture: Research Strategies for Sociopolitical Inquiry." *Revista de Estudios Sociales*, 50: 43-56.

Font, Joan y Navarro, Clemente. (2013). "Personal experience and the evaluation of participatory instruments in Spanish cities". *Public Administration*, 91 (3): 616-631.

Font, Joan, Donatella Della Porta, y Yves Sintomer. *Participatory Democracy in Southern Europe*. London: Rowman and Littlefield.

Font, Joan, Navarro, Clemente, Wojcieszak, Magdalena, y Alarcón, Pau. (2012). "Democracia sigilosa" en España. *Opiniones y Actitudes 71*. Madrid: CIS.

Fung, Archon, y Wright, Erik. (2001). "Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance". *Politics and society*, 29(1): 5-42.

Gamson, William. (1991). "Commitment and agency in social movements". *Sociological Forum*, Vol. 6 (1): 27-50.

Gamson, William. (1992). *Talking politics*. New York: Cambridge University Press.

Hibbing, John R., y Theiss-Morse, Elisabeth. (2002). *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge y New York: Cambridge University Press.

- Kitzinger, Jenny. (1994). "The methodology of focus groups: the importance of interaction between research participants". *Sociology of health and illness*, 16, (1): 103-121.
- Mair, Peter. (2005). "Democracy Beyond Parties". *Scholarship Repository*, University of California, paper 05-06.
- Mansbridge, Jane. (1983). *Beyond adversary democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Martín Criado, Enrique. (1997). "El grupo de discusión como situación social", *Reis*, Jul (1): 81-112.
- Mchugh, Declan. (2006). "Wanting to be heard but not wanting to act? Addressing political disengagement". *Parliamentary affairs*, 59 (3): 546-552.
- Mora, Martín. (2002). "La teoría de las representaciones sociales de Serge Moscovici". *Athenea digital*, 2 (7).
- Morgan, David. (1996). "Focus groups". *Annual Review of Sociology*: 129-152.
- Moscovici, Serge. (2000). *Social representations: Explorations in social psychology*. Cambridge: Polity Press.
- Munday, Jennie. (2006). "Identity in Focus The Use of Focus Groups to Study the Construction of Collective Identity". *Sociology*, 40(1): 89-105.
- Nabatchi, Tina, John Gastil, G. Michael Weiksner, y Matt Leighninger, eds. (2012). *Democracy in motion: Evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement*. New York: Oxford University Press.
- Navarro, Clemente. (2012). "Procesos y confianza política: quiénes deben ser virtuosos". En Font et al., *Democracia sigilosa" en España. Opiniones y Actitudes 71*. Madrid: CIS.
- Neblo, Michael A., Kevin M. Esterling, Ryan P. Kennedy, David MJ Lazer, y Anand E. Sokhey. (2010). "Who wants to deliberate—and why?". *American Political Science Review*, 104, no. 03: 566-583.

Norris, Pippa (ed.). (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. New York: Oxford University Press.

OCDE (Caddy, Joanne y Christian Vergez). (2001). *Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making* (en línea). OECD Online Bookshop, último acceso el 15 de noviembre de 2015.

Pateman, Carole. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.

Pateman, Carole. (2012). "Participatory democracy revisited". *Perspectives on politics*, 10(01): 7-19.

Ruiz, Jorge. (2009). "Análisis sociológico del discurso: métodos y lógicas". *Forum Qualitative Sozialforschung*, Vol. 10, (2), Artículo 26.

Smith, Graham. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. New York: Cambridge University Press.

Smithson, Janet. (2000). "Using and analysing focus groups: limitations and possibilities". *International journal of social research methodology*, 3(2): 103-11

Torcal, Mariano, y Montero, José Ramón. (2006). *Political disaffection in contemporary democracies: social capital, institutions and politics*. New York: Routledge.

Torcal, Mariano. (2014). "The Decline of Political Trust in Spain and Portugal Economic Performance or Political Responsiveness". *American Behavioral Scientist*, 58 (12): 1542-1567.

Walsh, Katerine C. (2004). *Talking about politics: Informal groups and social identity in American life*. Chicago: University of Chicago Press.

Webb, Paul. (2013). "Who is willing to participate? Dissatisfied democrats, stealth democrats and populists in the United Kingdom". *European Journal of Political Research*, 2013, 52 (6): 747-772.

## Anexo 1

Tabla1. Distribución final de grupos de discusión

<p><b>GD1</b> Sevilla, 2011 Estudiantes de FP No activistas, estudiantes de formación profesional, módulo de FP Informática 6 (4 hombres y 2 mujeres) 18-20 años</p>	<p><b>GD2</b> Sevilla, 2012 Estudiantes de FP No activistas, estudiantes de Formación Profesional, módulo de Informática 7 (4 hombres y 3 mujeres) 18-25 años</p>
<p><b>GD3</b> Barcelona, 2012 Activistas Movimientos Sociales Perfil activista. Activismo barrial y vecinal. Participación en AMPAS, cooperativas de consumo, grupos feministas, sindicatos, partidos de izquierda radical. Participación en 15M. Trabajadores hostelería, albañilería, construcción y servicios. 6 miembros, mixto 20-50 años</p>	<p><b>GD4</b> Conil de la Frontera, Cádiz, 2011 Trabajadores jubilados No activistas. Trabajadores de agricultura, pesca, construcción y servicios públicos sin estudios universitarios 6-10 hombres Mayores de 65 años</p>
<p><b>GD5</b> Sevilla, enero de 2013 Mujeres clase trabajadora jubiladas No activistas. Amas de casa y trabajadoras jubiladas. Amas de casa, trabajadoras limpieza, industria, una trabajadora sector público. Sin estudios o con estudios primarios. 6 mujeres 64-65 años</p>	<p><b>GD6</b> Zaragoza, 2011 No afiliados. Adultos con empresas o profesionales liberales, clase media profesional Predominio de profesionales altamente remuneradas y empresarios 6 miembros, mixto 30-55 años</p>
<p><b>GD7</b> Zaragoza, 2012 No afiliados. Adultos con empresas o profesionales liberales, clase media profesional Predominio profesionales liberales de alto prestigio (abogacía o profesorado universitario) 6 miembros, mixto 35-50 años</p>	<p><b>GD8</b> Elda (Alicante), 2011 Activistas. Adultos. Militantes, simpatizantes o abiertamente votantes de partidos de derechas (Partido Popular) Estudios Superiores Profesiones liberales (enfermería, abogacía, función pública) 8 (5 hombres y 3 mujeres) 25-40 años</p>
<p><b>GD9</b> Alicante, 2012 Activistas. Adultos. Militantes, simpatizantes o abiertamente votantes de</p>	<p><b>GD10</b> Getafe, 2011 Activistas. Adultos de partidos de izquierda. Militantes, simpatizantes o</p>

partidos de derechas (PP). Estudios universitarios y estudios superiores, alto nivel cultural Profesiones liberales 6 miembros, mixto 30-60 años	abiertamente votantes de PSOE e IU Estudios secundarios y universitarios Trabajadores cualificados y profesiones liberales 7 (3 mujeres y 4 hombres) 30-55 años
<b>GD11</b> Getafe , 2012 Activistas. Adultos de partidos de izquierda. Militantes, simpatizantes o abiertamente votantes de PSOE o IU Trabajadores cualificados y profesionales liberales. Estudios medios y superiores. 6 participantes (mixto) 30-40 años	<b>GD12</b> Madrid, Somosaguas, 2011 Estudiantes Universitarios No activistas. Estudiantes universitarios de psicología principalmente 6 miembros, mixto 20-25 años
<b>GD13</b> Madrid, Somosaguas, 2012 No activistas. Estudiantes universitarios jóvenes. Estudiantes de filosofía y economía principalmente 6 miembros, mixto 20-25 años	<b>GD14</b> Córdoba, 2011 Activistas Sociales. Activistas de asociaciones de vecinos y AMPAS. Profesionales y trabajadores cualificados Estudios medios y superiores 6 miembros, mixto 30-70 años
<b>GD15</b> Córdoba, 2012 Activistas Sociales. Activistas de asociaciones de vecinos y AMPAS. Varios, trabajadores no cualificados y profesionales liberales Estudios bajos, medios y altos 7 (3 mujeres +4 hombres) 30-60 años	<b>GD16</b> Madrid, 2012 Trabajadores Precarios No activistas. Trabajadores precarios, sector secundario y servicios. Trabajadores de hostelería, construcción y ex autónomo Estudios bajos y medios 4 miembros, mixto 30-40 años

*Fuente: Elaboración propia.*

**Anexo 2****Cuadro 1. Guion básico de moderación.**

1. Vamos a hablar de cómo funciona nuestro sistema político (en general, el sistema, instituciones políticas de gobierno)
  1. ¿Qué es lo que os gusta y lo que no?
2. Vamos a pensar ahora idealmente cómo os gustaría que fuera el sistema político, cómo os gustaría que estuviera diseñado.
  1. Si estuviéramos diseñando un sistema político desde cero, ¿cómo sería?
  2. ¿Quién debería tomar las decisiones importantes?
  3. ¿Qué tipo de influencia debería tener la ciudadanía en ese gobierno?
3. Ahora vamos a hablar sobre cómo os gustaría que fueran los procesos políticos.
  1. ¿Creéis que la ciudadanía debería tener más peso en los procesos políticos?
  2. ¿Creéis que la gente normal tenemos capacidad para intervenir en los procesos políticos y tomar decisiones?
  3. Algunas personas aconsejan ir hacia una democracia más directa donde la gente puedan intervenir directamente en las decisiones políticas. ¿Qué pensáis de esta idea?

*Fuente: Elaboración propia*



## **Artículo 2: Skepticism towards Participatory Democracy: Exploring Popular Discourses in the Spanish context**

Patricia García Espín (Universidad Autónoma de Barcelona & IESA/CSIC) & Ernesto Ganuza (IESA/CSIC)

### **Abstract:**

In recent years, some researches have focused on the preferences of citizens towards participatory democracy. This work analyzes how citizens envisage the limits and anticipated problems of a participatory democracy. Supported by qualitative research based on 16 focus-groups conducted in Spain (2011-2013), it is shown that skepticism plays a central role in the public opinion on participatory democracy. Doubts surrounding its viability, negative expectations on the responsiveness of governments and, overall, distrust in the capacities of the co-citizens, contribute to the discourses of skepticism. Although in some groups these beliefs lead to the rejection of participatory reforms, in other groups they lead, nevertheless, to hope. The key point in these views is the participants' faith in education and the citizens' pedagogical improvement, which produces, in the end, more positive assessments.

### **Keywords:**

Participatory democracy, citizen engagement, focus groups, civic culture, responsiveness

How do lay citizens see participatory democracy? The question of the popularity that participatory reforms have achieved has recently been set out in the research agenda. Deepening democracy has been a central concern in political theory since the 1970s (Pateman, 1976; Mansbridge, 1983; Barber, 1984; Mcpherson, 2003; Pateman, 2012); however, popular desires and expectations of participatory institutions cannot be assumed as something given. In the American field, Hibbing and Theiss Morse (2002) highlighted the fact that Americans did not want more participatory processes; they preferred institutions dominated by experts and public officials, who were attentive to the common good. Since then, empirical research on participatory preferences have already been developed in Europe (Bengtson and Mattila, 2009; Font et al, 2012; Webb, 2013; Del Río et al., 2016). These studies analyze the profiles of citizens who more enthusiastically support participatory reforms and its associated attitudes. They also show that there are many citizens who feel quite skeptical, doubtful and undecided.

In the Spanish context, a survey conducted in 2011 revealed that, in general, citizens showed a balanced preference regarding political processes (Font et al. 2012: 15-26). The social groups most enthusiastic about participatory democracy were young citizens (18-34), left-wing sympathizers and voters (IU), abstentionists and those living in small and middle-size cities. However, many respondents felt skeptical when, for example, they were asked if “*the country would have a better performance if citizens decided directly*” (41, 9% being in disagreement, CIS, 2866). That survey showed that participatory desires were well grounded in some social groups; but there were still widespread feelings of skepticism or doubtful expectations. In this current research, we deal with those discourses of skepticism towards participatory democracy. Starting with 16 focus-groups conducted between 2011 and 2013 in Spain, popular visions of participatory democracy were analyzed, including negative expectations.

In this paper, the idea that skepticism can be interpreted as mere rejection or reluctance is challenged (Hibbing & Theiss Morse, 2002: 105). It will demonstrate that, in the Spanish context, (1) participatory skepticism can adopt different meanings according to the social profiles and their experience of politics. It will be shown that (2) among those discourses, one pole tends towards the rejection of participatory models, the other pole towards more optimistic assessments. Finally, it will be highlighted that (3) discourses of skepticism, in some cases, become transformed into positive expectations towards

participatory reforms, when participants consider the possibility of pedagogy, education and citizens' improvement.

This work will be developed in several sections. Firstly, we will review the literature on participatory preferences. Secondly, we will examine the research carried out on 16 focus-groups. Thirdly, the main findings will be displayed in their group contexts. Finally, we will discuss how those discourses of skepticism can lead to rejection and refusal of participatory venues or, on the contrary, lead to support of democratic deepening reforms, depending on the evaluation of the citizens' capacities and, overall, the visualization of potential civic improvement.

### **Preferences towards participatory democracy**

The transformations that participatory democracy devices can produce have been tested empirically from different approaches and cases (Font and Smith, 2013; Ganuza, Nez & Morales 2014; Talpin, 2012; Baiocchi et al. 2011; Nabatchi et al. 2012; Font, Sintomer & Della Porta, 2015). We now have a more realistic account of the achievements and potential failures of participatory reforms. However, as Carole Pateman (2012) argues regarding future perspectives: *“The problem is no longer whether participatory democracy is feasible; the empirical evidence, both from 40 years ago and today, shows that making substantive steps towards creating a participatory democracy is quite possible. The question I want to leave you with is whether, in the rich countries, there is any longer either the political culture or the political will to pursue genuine democratization”*. In this realistic evaluation, one cannot assume that most of citizens in occidental countries just want more participatory democracy.

A seminal work on this problem was J. Hibbing and E. Theiss Morse's *Stealth Democracy* (2002) dealing with the preferences of Americans towards different types of political processes. Regarding participatory democracy, these authors showed that Americans had a moderate preference, preferring institutions not fully dominated by representatives, but not fully dominated by lay citizens (p. 46). These authors reached the conclusion that *“the ideal form of government, in the opinion of many people, is one in which they can defer virtually all political decisions to government officials but, at the same time, trust these officials to be in touch with the American people and to act in the interest of those people”* (p. 159). Further, *“The people have no desire for direct democracy, but if the options are for decisions to be made by elected officials or by*

people, they are eager to give more power to the people” (p. 105). Citizen participation would represent only a counterbalance to politicians and special interests (lobbies). Widespread negative perceptions on the co-citizens’ civic skills make it difficult to imagine participatory democracy as an alternative. This idea was, nevertheless, challenged by Neblo *et al.* (2010) who showed that different questions could produce slightly different results. In their study, American citizens appear to be much more favorable to deliberative settings.

In Europe, homologous studies have addressed the process preferences and associated factors. For example, in Finland, Bengtsson and Mattila (2009: 1044) showed that the desire for more participatory channels (44% of survey respondents) was associated with lower levels of education, women, less political efficacy, less political knowledge, less satisfaction with democracy and, over all, left-wing ideology. Bengtsson (2012) and Webb (2013) indicate that preferences sometimes overlap: those who want more participation can also put a high value on representative processes. In this sense, Bengtsson suggests that those opinions on alternative processes and institutional change are, in the end, too complex to be wholly encapsulated in standardized questions.

In the Spanish case, a survey showed that citizens took an average position of 4’5 on a process scale (Font *et al.* 2012; 2015), the trend being slightly participatory-oriented. Regarding group profiles, young people (18-34), citizens living in medium size cities (50.000-100.000) and those on lower incomes prefer more channels for citizens (p. 20). Regarding the political background, leftists (*United Left-Izquierda Unida*), *abstentionists* and left-wing adepts are more in favor of participatory democracy. In contrast, older, moderate and right-wing citizens are less sympathetic (Font & Alarcón, 2012: 6-7). However, in the same study, skepticism emerges when respondents are asked about the viability, expectations and potentially positive effects of participatory reforms. For example, 41, 9% of respondents do not agree with the idea that “*the country would perform better if citizens decide directly*”. Skepticism is also expressed when respondents react to the idea of citizens having enough time to engage (62, 3% in disagreement), being adequately informed (73% in disagreement), or being sufficiently interested in politics as to engage (64, 9% in disagreement) (CIS, 2866, *Question 23*). Indeed, respondents scored highly the statement “*politicians would not pay attention*”, questioning responsiveness. In the Spanish survey, some groups of citizens expressed deep feelings of skepticism and weak expectations.

What do these feelings mean? How do they influence the views of participatory democracy? Skepticism is the lack of trust or the manifestation of doubts towards the veracity or the efficacy of an idea.<sup>13</sup> According to formal definitions, it does not necessarily mean refusal; but it implies doubts and objections towards its veracity or potential success. In surveys, even those citizens who like participatory democracy may feel skeptical and may hold poor expectations. Furthermore, it is possible that other relevant political attitudes foster participatory skepticism. For example, *institutional distrust* (towards politicians and the performance of political parties), and *horizontal distrust* play a relevant role in the views of participation, as has been highlighted by previous studies (Hibbing & Theiss Morse, 2002; Navarro, 2012; Del Río, 2015). In actual fact, those respondents who are less trustful to the co-citizens, in terms of their morals, civic qualities, information and education, are less sympathetic to participatory democracy (Navarro, 2012). In a similar vein, the perception of social conflict (generalized disagreement and polarization) may reduce positive expectations (Alarcón & Wojcieszak, 2012). All these ingredients may feed a sort of participatory skepticism in the Spanish context.

Case-studies on specific collectives can deepen our knowledge on these feelings of participatory skepticism. In some researches focused on participatory vanguards of participants and activists, skepticism has also been found. For example, in a study in North-America, Levine and Nierras (2007) show that practitioners are often critical because they feel that power relationships are stronger than any rational exchange of arguments in deliberative settings. Building on their direct experience, they are skeptical regarding this type of procedure, although they are not against it. In an ethnographic research in Guatemala, Mayén (2003) reports that women's critical representations on local engagement are affected by their economic dependency (the potential deterioration of their situation), their lack of internal efficacy (low self-esteem), their distrust of political actors ("*they won't listen to us*"), and their fear of religious sanctions. These women's political backgrounds are also relevant to understand why they are distrustful and, in some cases, fearful. In another study in Spain, conducted among participants in middle size cities, it is shown that activists were more positive in their evaluation of participatory devices, while experienced participants were critical regarding its

---

<sup>13</sup> According to the Cambridge Dictionary Online, skeptical is "a person who doubts the truth or the value of an idea or belief" (Consulted the last time: 02/11/2016).

performance (Font & Navarro, 2013). Previous participatory backgrounds seem to play a relevant role producing expectations of participatory democracy; but the orientations of these expectations seem unclear.

As these studies imply, preferences and evaluations on participatory democracy are highly contingent on political experience and previous engagement in participatory contexts. The consciousness on the limits of participatory democracy may lead to sympathetic, critical or simply undefined positions which cannot be just assessed as favorable or antagonist attitudes. In this sense, participatory skepticism needs to be addressed in the complexity and profundity of its social meanings, instead of assuming that they imply simple rejection.

### **Methods & Data: Focus-groups in the Spanish context**

The meanings of political trends can be well captured by qualitative data produced in focus groups. They offer the opportunity of analyzing how people with similar profiles collectively construct discursive positions. For the topic of participatory skepticism, the Spanish context is interesting because, as we have seen, surveys show preferences for more participatory channels together with doubts and low expectations. Furthermore, participatory reforms have been widely tested at a local level (Font, Sintomer & Della Porta, 2014), and the recent cycle of protests around the *Indignados* movement (Castañeda, 2012) may have overhauled the debates on institutional reform and citizen participation.<sup>14</sup> The democratic claims that *Indignados* voiced (Castañeda, 2014) may be also an expression of a grounded popular debate on the role of citizens in politics.

Research using focus groups represents a novelty as most investigation is based on survey data. In actual fact, Hibbing & Theiss Morse (2002: 121) used focus groups to interpret their results; but they did not analyze discourses in their group contexts. In the present study, focus groups were established to generate solid and concentrated qualitative information on the topic (Morgan, 1996). Although meetings are far from spontaneous encounters, they present an opportunity to analyze how participants collectively give meaning to the phenomenon of participatory democracy, departing

---

<sup>14</sup> Moments of crisis and protest are quite productive to study collective representations on political reforms since “people are more willing to talk, images and expressions are livelier (...). Individuals are motivated by their desire to understand an increasingly unfamiliar and perturbed world” (Moscovici 2000: 64).

from their context and personal circumstances (Bryman, 2001).<sup>15</sup> Participants bring the argumentative tool-kits they acquire in their social environments, and they make allusions to them (Callejo 2001). It is not that all members in groups think the same; but they show implicit agreements about concepts and they make assumptions which, then, make conversations not only possible but also productive. Consensuses, collective assumptions, and explicit discrepancies form the dynamics of conversation that we will analyze (Kitzinger, 1994; Martín Criado, 1997; Barbour, 2013).

Our sample of focus groups was based on the assumption that different socio-political positions may produce different discourses on political processes, so they may also display different views of participation. The sample of focus-groups included a variety of socio-political profiles (table 1, annex). As political and participatory background was influential on the views of participatory processes (Mayén, 2003; Font and Navarro, 2013), groups with markedly different political experiences were selected: on the one hand, groups of activists (highly politicized profiles of militants, sympathizers and members of political groups) and, on the other, groups of non-activists (low politicized and no members, militants or loyal sympathizers of political organizations). A variety of social positions, in the form of ideology (left and right) and socio-economic status (age, education and social class) complemented the previous frame.

Two similar rounds of focus groups were organized between 2011 and 2013, being a control strategy for the stability and durability of the discourses over time; it provided a further basis for the patterns and findings. The strongest point of our selection strategy was the number and the variability of social positions covered by the 16 groups, given that focus groups are usually selected according to binary categories (Gamson 1992; Vázquez 2011). The groups did not have directive moderation, and they were conducted with a script similar to that used by Hibbing and Theiss-Morse (2002), which included questions about the political system and process preferences. The debates lasted an average of an hour and a half. Participants were contacted with the support of a research cooperative, and the personal and professional contacts of the researchers. Locations (cities) were chosen for the accessibility to form groups in that specific area. For example, a right-wing sympathizers and militants' group was organized in Alicante, a

---

<sup>15</sup> For example, in our cases, precarious workers contextualize their political conversations on the critical situations they live, or students make frequent allusion to the current situation of education as examples for their understanding and arguments on politics.

city where *Partido Popular* (conservative party) used to have an electoral majority. Sessions were held in hotels, a tennis club, a *seniors' Community Center*, a research center, university rooms, etc., and they were recorded.

The focus-groups' results were transcribed and coded, assisted by software (*Atlas-ti*<sup>®</sup>). A first thematic analysis (Boyatzis, 1998) was developed; later, the conversational extracts which dealt with the topic of participatory democracy were analyzed in depth in the context of broader groups' conversations. After coding, tables of contents with the main themes were constructed to compare the argumentative chains among groups (Barbour, 2013). Finally, group memories were written interpreting group discourses and the references which the participants had reported and discussed. The findings will be displayed showing, first, activists' views and, later, the discourses that non-activist citizens build around participatory skepticism.

### ***Activists Talking about the Limits of Participatory Democracy***

Focus-groups with social activists, left-wing members and right-wing sympathizers and party-members reflect "vanguard" discourses, in the sense that they show elaborate arguments and long conversations on participatory democracy, mirroring recent institutional agendas and academic debates. In these groups, two big discourses get outlined: one) the problem of horizontal distrust which can be transformed, thanks to education; two) a discourse of deep horizontal distrust, which gets fossilized and produces rejection of participatory reforms.

#### *Overcoming skepticism through pedagogy: social activists and left supporters*

Participants in these focus-groups are a vanguard in participatory references, since they are engaged in left-wing parties, workers' unions, neighborhood associations, parents' groups, feminist circles, cooperatives and, also, institutional participatory devices. They conceive participatory democracy as a complex of deliberative institutions which are situated in the local state and beyond (from advisory councils and participatory budgeting to civic groups). They represent the desires of a *participatory society* (Pateman, 1973; 2012). However, they also engage in long discussions on the relative limits and problems.

In these groups, the limits of participation are built around a two-fold perspective which implies feelings of institutional distrust, and sharp critiques of the co-



citizens and their civic flaws. This two-fold discourse of skepticism is exemplified by a school teacher who attended an activists' group in Córdoba (FG14), "*My experience is that we, the social groups, have a lot of communication channels at our disposal. We have a citizen participation regulation which is quite good. The problem is that it should go back and forth in both directions, from citizenship to them [politicians] and vice versa*" According to her, a two-directional impulse is required; but citizens and authorities' mutual compromise is questioned,<sup>16</sup> producing skeptical doubts about a genuine practice of participatory democracy.

First, institutional distrust appears when participants discuss real participatory processes (like participatory budgeting or advisory councils), or about referenda on the very few occasions in which it has been practised in Spain. In a group of social activists formed by neighborhood and parent-group members (FG15), participants mainly discuss how participatory devices work poorly in their city, Córdoba, which has been a benchmark in Europe. In this context, participants discuss the impact of problems such as party-instrumentation,<sup>17</sup> competition among social groups for scarce resources, technical intromission and excessive authority,<sup>18</sup> methods which "individualize" politics,<sup>19</sup> or the lack of implementation of proposals.<sup>20</sup> As in other groups of social and left-wing activists, they have a precise knowledge of the local participatory settings, showing skepticism about the institutional performance and critical evaluations as a consequence of their personal experience (Font & Navarro, 2013).

Secondly, the most discussed problem for these participants in focus-groups is the state of citizenship and the civic capacities of the co-citizens. Social activists and leftists are quite skeptical about the capacities, willingness and competence of those represented as "*neighbors*". However, such horizontal distrust gets transformed into hopes and positive expectations, thanks to the possibilities of pedagogy and education. In other words, horizontal distrust becomes transformed into hope, thanks to the potential display of education. For leftists and social activists, in general, citizens are depicted as passive,

---

<sup>16</sup> Similarly, in another group of left-wing sympathizers, participants point to a vicious circle in which citizens would be apathetic, and politicians would perform poorly, increasing apathy.

<sup>17</sup> According to a participant, "*It was too politicized*".

<sup>18</sup> According to other participants in the same pieces of conversation: "*Participatory budgets did not satisfy anyone*"/"*We fought even against the basis of the process because it was not participatory at all, I've been personally at the table where proposals were selected on technical grounds. That was a harsh competition among social groups...*"

<sup>19</sup> For another participant, "*Sometimes the machinery of participatory democracy atomizes...*"

<sup>20</sup> A participant argues "*Most of times they [politicians] do not implement what they promised*"

apathetic, lacking political culture and civic skills, lacking solidarity bonds, and absorbed by egoistic self-interest (sometimes attributed to capitalism). Nostalgia of a past time emerges around the *Spanish Transition* (1975), a period identified with civic engagement, solidarity and political awareness. Participants in these groups compare the current civic mood with that memory with pessimistic results. This concern is illustrated by this extract from a group of left-party members and sympathizers: “*P1: Individualism and selfishness are the biggest problems now. P2: Education, we have to reverse that trend departing from the education of kids, the vocation of service, cooperation, and the value of help... Not only thinking on “my small plot”. We have experienced that in participatory budgeting, in the neighborhoods; people only vote for “their own proposals” “your street’s proposals”. We must turn to the perspective of the community”* (FG10). For them, we are living with a crisis of civic values which undermines social engagement, community work and solidarity bonds. Participatory reforms can hardly flourish in such a civic disaster, which produces pessimist expectations.

Thirdly, horizontal distrust is also related to the lack of expertise attributed to the co-citizens. Activists and leftists believe that citizens are, in general, ignorant and misinformed. However, they host an internal debate, a contradiction, on the issue of education as a requirement to engage and make political decisions. As a member of a leftist group criticizes, “*P1: Here, there is no trust. It has been said that degrees are required, or not required. [He thinks that]Any human being, even the craziest, knows about his world. At any level, there are many citizens who know many things that can contribute. Maybe they did not go to college... /P2: I believe that everyone is competent [to be a citizen and engage]. But you must be well informed”* (FG14). The first participant calls attention to the fact that his comrades show distrust to citizens for their lack of formal education (“degrees”) and, in opposition, he argues that anyone can contribute providing expertise from his own personal experience. For most of activists and left sympathizers, political ignorance and misinformation are widespread; however, it can be improved through education.

Finally, leftists and social activists believe whole-heartedly in the power of education. In order to improve the civic virtues of citizens, they discuss the fact that engagement itself can be a pedagogic process, following the school of democracy hypothesis

(Pateman, 1976; Talpin, 2012). For example, in the group of social movement activists, a woman defends the use of referenda because people would learn to be responsible and become informed about political issues, *“It is a way so that people find out what happens around and becomes responsible for it...”* (FG3). Even referendum, which is not an intensive participatory tool, is seen as a way to transform people, pushing them to be more competent. The point in these groups is actually that participants are quite skeptical and critical of participatory democracy because they hold negative expectations on institutional performance and also the co-citizens’ potential behavior; but they become more trustful and optimistic when they come to talk about civic education and the pedagogy of engagement. For leftists and social activists, skepticism and doubtful expectations do not remove the desire for participatory democracy. Skepticism becomes transformed into hope, via the curative power of education.

*Skepticism and rejection: right-wing supporters*

In contrast to social activists and leftists, participants in right-wing groups view participatory democracy as a negative package of reforms. They feel skeptical on the grounds of an alleged inner character of Spanish people and an endemic lack of civic culture. They tend to reject any participatory reforms as Font et al. (2012) also show. In focus-groups, right-wing participants put forward a long list of arguments why one must be skeptical about those uncertain *“chimeras”*. As these participants argued, *“P1: What is normal and viable is representation.... /P2: It is very difficult that forty-six million people have a say.../P3: Many people think that the body of citizens is a lady with a hat...”* (FG8). So they do not visualize clearly alternative channels for preference aggregation (despite representation), and they make fun of participatory proposals as if they were simplistic (*“a lady with a hat”*). Participatory governance for them is, in essence, a naïve proposal.

Right-wing participants are also worried about excessive public spending, the costs of participatory reforms, bureaucracy and state interventionism. For them, participatory governance can also contribute to increasing public waste and slow-working bureaucracy, which goes against their free market approach. As a participant opined reflecting on referenda, *“It could be a little bit crazy if every time you had to vote on something, you have to ... go to mobilize everyone, with all tasks that voting entails,*

*mobilizing people to polls, presenting the idea in favor, against...*” For them, it is too wasteful compared to representative processes.

Nevertheless, in right-wing groups, the limit par excellence is the lack of competence attributed to lay citizens. For example, in a group of right-wingers, the political incompetence of citizens is assumed by all members to be something obvious, “*Moderator: So, do you think that Spanish people are skilled enough to make good decisions? / P 1: No.../ P2: No/ P3: No, unanimously ... / P4: We're talking about something like in Switzerland, right? / P2: cantons? / P3: Yes, cantons are citizens who make the political decisions, so what happens there? They never make any decisions ... (strong laughs)*” (FG9). They imagine the idea of citizens engaging in frequent referenda (as they do in Switzerland) and it amuses them, evoking blockades and non-decision making. For them, this image evokes an extreme situation. As another participant explains, they are concerned about the political culture of Spanish citizens and their potential behavior in case of a more direct democracy (“*collaboration attitudes and team work is not yet developed here*”). In these groups, participants draw a picture of civic underdevelopment perceived as characteristic of the Spanish people, which makes for strong skepticism.

Furthermore, for right-wing participants, citizens tend to be ignorant too. Here, as in social activists’ and leftists’ groups, there is also some discussion on the question. Although participants believe that education is better than ever, other participants think that it is also underdeveloped, specifically in political terms. The following fragment shows this discussion and how it is resolved in negative assessments of some social sectors like, for example, young people: “*P1: Everyone is educated today. That is sufficient capacity to make decisions. However, in Spain the rate of school failure is so big, I think that most of youngsters have no idea about politics, and they do not want to learn. How can they make any decisions? / P4: Why do we demand of our politicians good qualifications, while we do not require the same of citizens?*”(FG8). Even those who are optimistic about citizens’ current levels of formal education, question the political skills and knowledge of some specific groups like young citizens.

Right-wing party members and supporters are deeply skeptical about participatory democracy, and they end up rejecting this type of project. In contrast to left and social

activists, right-wing participants do not discuss a potential civic transformation through education, which makes their skepticism entrenched, driving them to open rejection of participatory reforms.

### ***Non-activists talking about the limits of participation***

While left-wing, social activists and right-wing supporters show two contrasting positions regarding participatory skepticism, the focus-groups with non-activist citizens show “grey” positions. They display various degrees of skepticism following four main discourses: (one) the perception of *subjective incompetence and non-influence*, (two) the perception of *no responsiveness and influence*, (three) the vision of *horizontal distrust*, and (four) the *potentials of education*. As we will show in the following sections, these discourses are combined differently in groups, producing contrasting skeptical views.

#### *Disempowered and subjective incompetent: retired working-class citizens*

Participants in the two groups of retired working-class citizens are sympathetic towards the idea of participatory democracy. However, this positive reaction goes hand in hand with a deep skepticism. Citizens’ competence is severely questioned in terms of civic attitudes, and also in terms of the capacity to have influence over governments (*external efficacy*). Retired working class men and women view politics as a space dominated by corruption, egoism and immorality. They feel quite skeptical about the possibilities of reform (including participatory democracy) because they assume that most citizens are equally immoral and incompetent.<sup>21</sup> As Walsh (2004) showed in her study of *Old Timers*, identities and self-perceptions work like lenses through which political situations are seen. Retired working class men and women, in this case, feel displaced and excluded from politics, and they question their own capacities either to be influential, or to be competent.

In the group of retired working men, they think that participatory governance is a good idea but that it will not succeed. Although they have references of some local examples, they still feel skeptical about its possibilities. For example, when a participant proposes speaking about a nearby town in Andalusia, in which a sort of participatory budgeting

---

<sup>21</sup> This was one of the conclusions of Navarro (2012), when he analyzes participatory preferences, vertical and horizontal trust.

was working, other participants do question whether it is possible because politicians would eventually block its development, “*P1: But the system does not allow it. Because, f\*\*\*\*! The system only allows you to vote every four years. And later you shut your mouth ..../ P2: They do not trust your vote... P1: They do not care about you, they are not interested at all ...*” (FG4). They assume that politicians (“*they*”) are not interested so, in the end, they would not allow it. They do not expect that the political class would permit such open and empowered influence from citizens. Their participatory skepticism is built around their perception of nil influence (lack of *external efficacy*).

Retired working men and women hold other feelings of skepticism. In these groups, political competence is severely questioned. Men point to the flaws of other social groups, especially young citizens, including objections put forward in an angry and disrespectful manner. As a participant says “*people are scoundrels more than ever*” (FG4), comparing his (old) generation’s morality with the new cultural and political values, which he finds reproachable. Younger citizens are considered irresponsible, immoral and egoistic. Working-class women, by contrast, perceive that citizens do not hold any civic skills and political knowledge, and they include themselves in the body of incompetents. As this extract shows, the lack of subjective efficacy they perceive makes it difficult to imagine participatory reforms: “*P3: we’re not even prepared to get along among ourselves.../P4: So, it is necessary that someone else is responsible for it...*”, and later, “*P2: There should be other people who are well-prepared and who takes care of it...*” They self-exclude from participatory decision-making because they feel just incompetent. If retired working men feel segregated in cultural terms (that is, they do not feel empathic with the current morals of young citizens), women self-exclude because they feel incompetent in civic terms. So even when they see participatory reforms as a good idea, they distrust new generations of citizens and also themselves, displaying deep skepticism.

#### *Disempowerment and lack of responsiveness: precarious workers*

The group of precarious workers was formed by working class citizens including an unemployed woman, a man experiencing a series of unstable jobs, a woman working in catering services and a construction worker. They are labelled as “precarious” because they represent the worst consequences of the economic crisis, framing the conversation

in their personal situations of deprivation, unemployment and job insecurity.<sup>22</sup> They develop enraged discourses against politicians who are seen as mainly responsible for the precarious situation in which they live. They feel politically “beaten” and disempowered. In this context, participatory reforms are well received; however, they rely on their distrust of politicians to cast their doubts on participatory democracy. This reform is not, for them, a central debate. Even when the facilitator or an isolated participant proposes a discussion on participatory democracy, the criticism of politicians occludes a deeper evaluation of it.

Despite this lack of centrality, participants do not show such a deep skepticism as retired workers. When a participant who expresses sympathy towards the *Indignados*’ movement<sup>23</sup> and proposes the idea of a participatory democracy, it is accepted uncritically by the rest of the members. For example, a participant replies, “*Yes, I agree that people should be asked. They [Politicians] should ask people in the unemployment line about their needs...*” Other participants require parallel reforms to make the participatory reforms credible: “*P4: For example, we can do it through social networks (...) It is not necessary a lot of money in a referendum (...) For real citizen participation to happen, where we all can have a vote and a say (...), political parties will be forced to accomplish what the citizens want/ P3: I’d put them in jails if they violate their promises...*” (FG16). To empower the “citizens’ voice”, a sort of binding decision-making should be introduced, so that politicians respond to it. Other claims regarding political education are made, for example, by a woman who requires increasing “*consciousness*”, meaning political awareness.

The main problem that participants see is a lack of response from the political class which makes them feel disempowered. They feel so disregarded by political institutions (lack of external efficacy) that any participatory reform would need to include clear guarantees. Skepticism comes from that perception of disempowerment and insufficient influence on politics.

---

<sup>22</sup> As two participants argue “*P1: there is a situation of generalized fear... They have cut everything to us... /P2: People are totally helpless...*” (FG16).

<sup>23</sup> The frame of the group was workers without militancy or a strong political identification. However, a man with sympathies towards the 15M or *Indignados* movement attended. This is not problematic because the social movement reached extraordinary levels of sympathy in 2011-2012. It is not surprising that many citizens who had not previous political backgrounds, attended some events and were sympathetic to this social movement.

*Feasibility, horizontal distrust and education: young students*

If precarious workers questioned politicians' responsiveness, young students consider a larger variety of limits in lengthy discussions on the pros and cons of participatory democracy, which they mainly interpret as referenda. Students feel politically excluded and non-identified with mainstream political actors. As a student in a Vocational Training group illustrates, *"the already existing political system, the representative system does not represent us properly"* (FG2). The perception of generational political exclusion is intensely debated in these groups of students, two of which took place after the cycle of protests of 2012 (*Indignados*), which drove so many young people to demonstrate. Participatory democracy represents for them an opportunity to be included, but they also discuss a wide range of limitations.

For students, problems of viability and feasibility limit the imagination of participatory democracy as a doable reform. For example, young VT students express their doubts in these terms: *"P1: we would need a formula to collect proposals .... This would encounter operational problems, perhaps a saturation of the system with too many proposals. P2: But we're talking about something ideal, imagine twenty million people making proposals..."* (FG1). Students are concerned about the mechanisms and the machinery which would make it possible, producing in them a sense of uncertainty. In the event that those "viability" problems might be overcome, students are concerned about political responsiveness and how citizen proposals (political inclusion and influence) would become reality. This is what Baiocchi & Ganuza (2014) call the embodiment of the chain of sovereignty in participatory processes. In a group of VT students, for example, several participants commented on a public consultation website, opened in 2010 by the Ministry of Culture. Proposals and suggestions were collected to compose the new *Intellectual Property Law*. Students engaged in IT courses commented that the case was one of cherry-picking (Font & Smith, 2013) in which the Ministry just accepted those proposals that were not challenging for the original project. Selective and distorted responsiveness is, for them, a potential limit to participatory devices.

Indeed, as in the other groups, the central concern of these students is about horizontal trust and the competence attributed to the co-citizens. In students' focus groups, there are two contrasting representations of the political culture of Spanish citizens. On the



one hand, there are those who believe in pedagogy and think that citizens can be educated in civic terms; on the other hand, there are those participants who argue that the ominous political culture will never change. Following this pessimistic perspective, in a group of VT students, participants reach the conclusion that citizens –who are depicted as corrupt and self-interested- will not change: “P7: *although people are aware of the situation... They will become corrupted in the end too/P1: It is part of us, we will be also corrupted/ P7: Yes / P1: I think that and I feel Pfff! [So bad] But it is the truth. It will be always like that. It is always just ... wrong. / P6: Power produces corruption/P1: Power corrupts everything and everybody/P7: And money too...*” (FG2). Following popular wisdom and clichés, these students think that there is no alternative in the end, because citizens involved in participatory decision-making will sell themselves, becoming corrupt. Skepticism is enriched by popular clichés, and participatory democracy appears as too idealistic from this point of view.

In contrast, other students argue that education can transform citizens, overcoming the general apathy that they perceive in their social environments. For example, in a university students’ group, pessimism towards the political culture of Spanish gets transformed into a positive vision. They expose their idea of pedagogical improvement while they discuss referenda:

“P3: *Right now, the referendum, in the society we have today, it may not apply because we live in a society where politics ... many people think that politics is meaningless... P1: Because [citizens] are not integrated, maybe the referendum began to make people move...*

P2: *yes, if they had results...*

P1: *But it should be a combination, what we talked before ... education to the people...*”

(FG12)

The perception of living surrounded by a culture of apathy does not necessarily imply, for them, a rejection of participatory democracy. Their initial skepticism is placated as a consequence of their consideration of education.

#### *Horizontal distrust, education and elitism: middle-class professionals*

Finally, participants in the middle-class groups also show the tension previously remarked upon. An initial group of middle-class professionals (economists, lawyers,

business men and university professors) showed strong reluctance and skepticism to participatory democracy, similar to the right-wing groups. A second group expressed a more optimistic view, believing in the potential education.<sup>24</sup>

Like the university students quoted above, participants in a group of middle-class professionals show a positive acceptance of participatory democracy through referenda and other mechanisms. Like social activists, leftists and some students, they question the potential responsiveness of intuitions.<sup>25</sup> Moreover, the distrust of the co-citizens, who are also depicted as apathetic, becomes transformed into a positive view, thanks to the trust in education. A woman in this group summarizes this claim, “*P2: there is a lack of education, I mean, if you have lived all your lifetime without access to politicians, you have never gone to the City Council, you have never thought about your rights, you have never ask for a meeting with your local representatives... Education in these tasks is needed...*” (FG7). Although they initially discussed how people were apathetic, distrust takes on a different meaning. By arguing that citizens are not responsible for their civic flaws, she states that public authorities are responsible for and should supplement institutional opportunities for education (they should stimulate the participatory demand). As in students’ groups, horizontal distrust and skepticism is transformed here into positive expectations.

The other group of middle-class professionals (FG6) shows a contrasting discourse full of skepticism and rejection, comparable to the right-wing groups. For these professionals, citizens are not sufficiently competent to engage in political decision-making. As the following extract shows, participants were direct and straight, “*P1: I believe that citizens are not prepared to make political decisions. / P2: They are not ready to make ANY decisions, even in politics...*” (FG6). They reject participatory democracy on the grounds of the citizens’ lack of preparation to practice it, evoking a sort of political immaturity. They show an elitist style and tend to speak about “*they*” (for the majority of citizens) not including themselves, marking class distinction. For them, massive citizen participation is associated with negative images such as a

---

<sup>24</sup> Debates in groups with similar profiles tend to be quite comparable. This is not magic. It is that groups were organized appealing to concrete social positions and people build their discourses appealing to those personal positions and experiences. Regarding the middle class groups, both groups (2011 and 2012) were contacted through a private tennis club. They were university professors, economists, architects, lawyers and business-people.

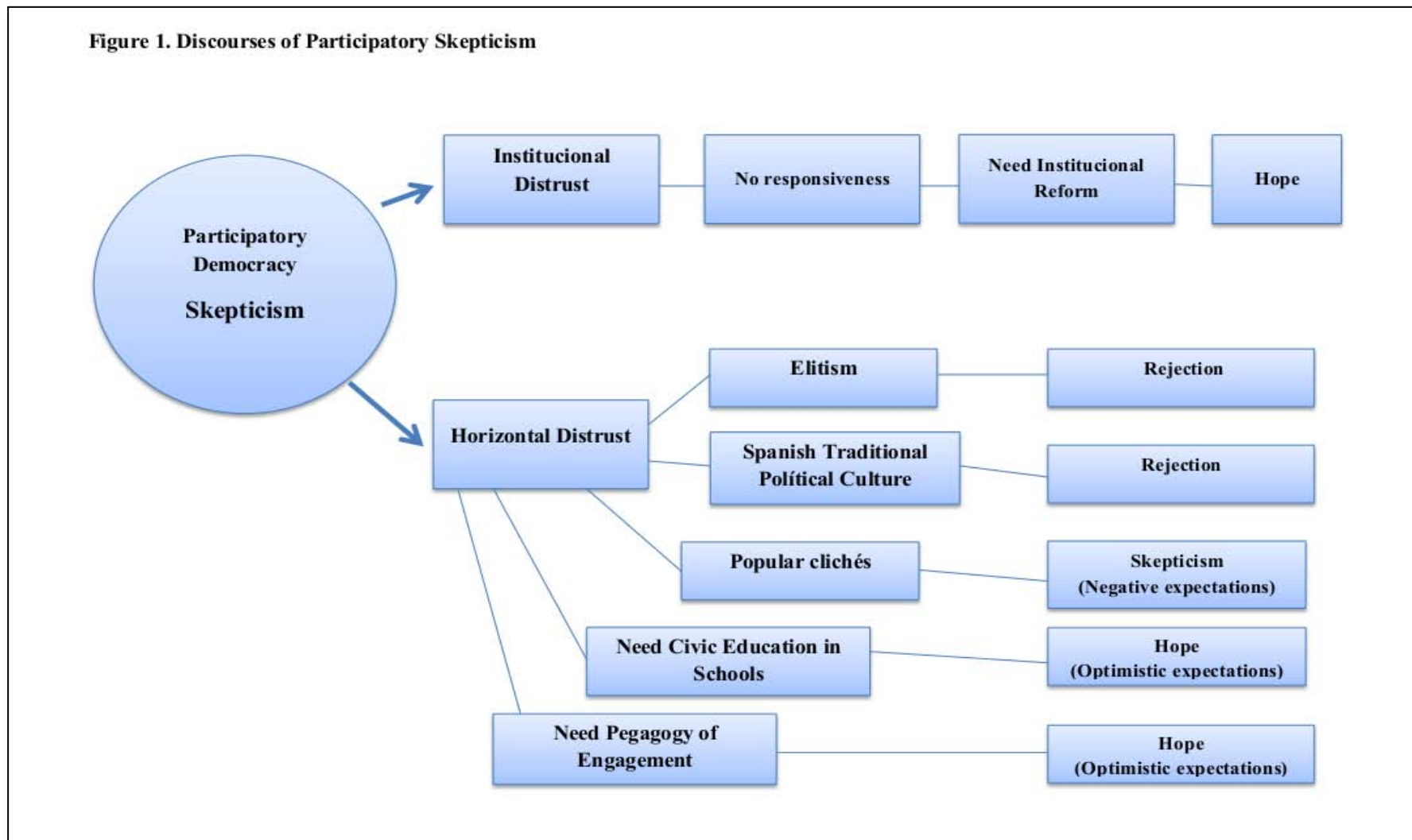
<sup>25</sup> As two participants argue “*P1: participation offices are everywhere, they are mandatory; something different is that they really pay attention to your demands... / P2: they are worthless, at least in my own experience*” (FG7).

“*birdcage with crickets*” (“*jaula de grillos*”), in which people’s deliberation is compared with crickets singing loudly with no sense. In this group, participatory reforms are undesirable for a deep perception of horizontal distrust, based on negative images on the political culture of the “mob”.

### **Conclusions**

This study has shown the main discourses of skepticism towards participatory democracy as they were identified in 16 focus-groups established between 2011 and 2013 in Spain. The debate on participatory governance does not appear to be only the entitlement of politicians, practitioners and experts (Röcke, 2014). As Font et al. (2012) showed, participatory democracy may have wide support in some social groups (young people, non-voters, left-wing supporters, etc.). This participatory “demand” can include skeptical doubts about its possibilities and its potential development. Skepticism does not mean necessary rejection of participatory reforms; on the contrary, it implies concerns about its realistic possibilities. In this sense, the first claim we can make is that focus-groups have been a powerful research tool in analyzing how citizens carefully weigh up the advantages and limits of (real or imagined) participatory reforms. Given the deliberative opportunity, citizens develop complex arguments on this political issue (Gamsom, 1992; Benedicto, 1993; Stoker et al. 2016). Focus-groups are highly useful to interpret ambiguous trends previously identified in surveys (Hibbins & Theiss Morse, 2002). However, social discourses and representations should be interpreted sparingly, and claims of external validity can only be made taking into account previous research, survey data and qualitative cases. It is from the triangulation of data (Della Porta and Keating, 2008) that we can make the best of focus-group information.

Five main discourses of skepticism form the matrix of meanings, having very different consequences for the way citizens imagine participatory democracy. Figure 1 illustrates different discourses.



Source: Own Elaboration

First, there is a skeptical discourse based on institutional and horizontal distrust, which becomes transformed into participatory hopes because of the faith in education and the possibilities of pedagogy. These participatory hopes are defended by left-wing supporters, social activists, some middle-class professionals and students. For these participants, citizens can improve their competence if a system of “*schools of democracy*” is fueled by public authorities. In contrast to this discourse, for right-wing participants and a group of middle-class professionals, skepticism becomes rejection of participatory reforms. They rely on elitist arguments, together with a negative depiction of the Spanish political culture, and they believe it will not change. These groups represent quite well the anti-participatory profiles which were identified by Font & Alarcón (2012:6-7), which pointed to right-wing ideology as a relevant factor. Elitism, fear of potential instability and turmoil, and fear of excessive public spending also constitute the concerns of these participants, leading to reject participatory projects.

Second, focus-groups are powerful because they show the “grey” zones and positions, which may enlist those who defend “moderate” process preferences (Font et al, 2012). As Battani, Hall & Powers (1997) argue, there are political debates that do not produce a “war of discourses”, a clear polarization in society, and participatory democracy seems to be similar. In our study, working-class participants, for example, like the idea of participatory reforms, but they feel skeptical because they distrust politicians’ responsiveness and they have doubts about their own potential influence. Disempowerment and feelings of lacking political efficacy have been associated with those of a lower socio-economic status (Fernandez-Ballesteros et al., 2002:16). Also in this case, they are the roots of participatory skepticism.

Thirdly, horizontal distrust has been shown to be a central dimension in all groups. As Navarro showed (2012), it comprises citizens’ consideration of their neighbors’ time (willingness), morals, information, and civic qualities to engage in political decision-making processes. However, in the present study, we have shown that it is not simply a matter of trusting the capabilities. Horizontal (dis) trust is understood differently according to the groups’ contexts. Leftists, social activists, some students and middle-class participants were also very critical of the co-citizens; but they visualized educative and pedagogical transformations. These participants believe in the “school of democracy” hypothesis, discussing how formal education and civic engagement would produce better citizens (Pateman, 1970; 2012; Talpin, 2011). In that respect, civic

education in public schools remains an unresolved question in Spain, where every reform in that sense has been controversial because of the previous Francoist political instruction (Martín, 2006). The most relevant point of this study is precisely the positive prospects towards civic pedagogy. That makes participatory democracy a more desirable and realistic horizon. As this study has evidenced, faith in education can be a key factor in understanding collective political agency and social trust, which will have to be considered in future research.

## References

- Alarcón, P. & Wojcieszak, M. (2012) Consenso y conflicto: dos prismas para entender la participación, in Font Fábregas et al., *Democracia sigilosa en España. Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos, Opiniones y Actitudes 71*, (Madrid: CIS).
- Baiocchi, G., Heller, P., Silva, M. K., & Silva, M. (2011) *Bootstrapping democracy: Transforming local governance and civil society in Brazil*, (Stanford: Stanford University Press).
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014) Participatory budgeting as if emancipation mattered, *Politics & Society*, 42.1, pp. 29-50.
- Barber, B. (1974) *The Death of Communal Liberty: A History of Freedom in a Swiss Mountain Canton*, (Princeton: Princeton University Press).
- Barbour, R. (2013) *Los grupos de discusión en investigación cualitativa*. (Madrid: Ediciones Morata).
- Battani, M., Hall, D. , & Powers, R. (1997) Cultures' structures: Making meaning in the public sphere, *Theory and Society*, 26(6), pp. 781-812.
- Benedicto, J. (1993) ¿Espectadores o actores potenciales? El debate sobre los sistemas de creencias políticas de los ciudadanos, *Revista de estudios políticos*, (80), pp. 271-296.
- Benedicto, J. (2006) La construcción de la ciudadanía democrática en España (1977-2004): De la institucionalización a las prácticas.(The Construction of Democratic Citizenship in Spain (1977-2004): From Institutionalization to Practices), *Reis*, pp. 103-136.
- Bengtsson, Å., & Mattila, M. (2009) Direct Democracy and its Critics: Support for direct democracy and 'stealth' democracy in Finland, *West European Politics*, 32(5), pp. 1031-1048.

- Bengtsson, A. (2012) Citizens' perceptions of political processes. A Critical evaluation of preference consistency and survey items, *Revista Internacional de Sociología*, 70.2: pp. 45-64.
- Boyatzis, R. (1998) *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. (Thousand Oaks, CA: Sage).
- Bryman, A. (2001) *Social Research Methods*, (Oxford: Oxford University Press).
- Callejo, J. (2001) *El grupo de discusión: introducción a una práctica de investigación*, (Barcelona: Ariel).
- Castañeda, E. (2012) The indignados of Spain: a precedent to occupy wall street, *Social Movement Studies*, 11(3-4), pp. 309-319.
- Castañeda, E. (2014) The Indignados and Occupy movements as political challenges to representative democracy: A reply to Eklundh, *Global Discourse*, 4(2-3), pp. 236-243.
- Della Porta, D., & Keating, M. (Eds.) (2008) *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*. (Cambridge University Press).
- Del Río, A. D., Navarro, C. J., & Font, J. (2016). Citizens, Politicians and Experts in Political Decision-Making: The Importance of Perceptions of the Qualities of Political Actors, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 154, pp. 83-102.
- Martín Criado, E. (1997) El grupo de discusión como situación social, *Reis*, pp. 81-112.
- Fernández-Ballesteros, R., Díez-Nicolás, J., Caprara, G. V., Barbaranelli, C., & Bandura, A. (2002) Determinants and structural relation of personal efficacy to collective efficacy, *Applied Psychology*, 51(1), pp. 107-125.
- Font, J., Navarro, C. J., Wojcieszak, M., & Alarcón, P. (2012) "Democracia sigilosa" en España. Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos, *Opiniones y Actitudes* 71, (Madrid: CIS).
- Font, J. & Alarcón, P. (2012) ¿Cómo queremos que se tomen las decisiones políticas?. *Laboratorio de Alternativas*, 12.
- Font, J., Wojcieszak, M. & Navarro, C. (2015) Participation, Representation and Expertise: Citizen Preferences for Political Decision-Making Processes, *Political Studies*, vol. 63, pp. 153-172.
- Font, J. & Navarro, C. (2013) Personal experience and the evaluation of participatory instruments in Spanish cities, *Public Administration*, 91.3, pp. 616-631.

- Font, Joan & Smith, G. (2013) The policy effects of participation: Cherry-picking among local policy proposals?, *Report for the Conference XI Congreso de la AECPA*, UPO, Sevilla.
- Font, J., Della Porta, D. & Sintomer, Y. (2014) *Participatory democracy in Southern Europe: causes, characteristics and consequences*, (London: Rowman & Littlefield International).
- Gamson, W. (1991) Commitment and agency in social movements, *Sociological Forum*, Vol. 6, No. 1, pp. 27-50.
- Gamson, W. (1992) *Talking politics*, (New York: Cambridge University Press).
- Ganuzo, E. & Baiocchi, G. (2012) The power of ambiguity: how participatory budgeting travels the globe, *Journal of Public Deliberation*, 8, Article 2.
- Ganuzo, E., Nez, H. & Morales, E. (2014) The struggle for a voice: tensions between associations and citizens in participatory budgeting, *International Journal of Urban and Regional Research*, 38.6, pp. 2274-2291.
- Hibbing, J. & Theiss-Morse, E. (2002) *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*, (Cambridge: CUP).
- Jiménez, M. and García Espín, P. (2015) *Los Efectos de los Procesos Participativos en la sociedad civil. La Opinión de los Expertos*, published in Internet.
- Kitzinger, J. (1994) The methodology of focus groups: the importance of interaction between research participants, *Sociology of health & illness*, 16(1), pp. 103-121.
- Walsh, K. C. (2004). *Talking about politics: Informal groups and social identity in American life* (Chicago: University of Chicago Press).
- Kuklinski, J., & Stanga, J. (1979) Political participation and government responsiveness: The behavior of California superior courts, *American Political Science Review*, 73.04, pp. 1090-1099.
- Levine, P., & Nierras, R. (2007) Activists' views of deliberation, *Journal of public deliberation* 3.1, Article 4.
- Macpherson, C. B. (2003) *La democracia liberal y su época*. (Madrid: Alianza Editorial).
- Mansbridge, J. (1983) *Beyond adversary democracy*, (Chicago: University of Chicago Press).
- Martín Cortés, I. (2006) *Los jóvenes españoles y la política: datos para la reflexión sobre la necesidad de la educación cívica*. (Madrid: Fundación Alternativas).



- Mayén, G. (2003) *Estudio etnográfico sobre la participación de las mujeres: prácticas e imaginarios con relación a su participación política*. Tribunal Supremo electoral. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Guatemala).
- Morales, L. (2005) ¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España, *Revista Española de Ciencia Política*, 13, pp. 51-87.
- Morgan, D. (1996) Focus groups, *Annual Review of Sociology*, pp. 129-152.
- Moscovici, S. (2000) The Phenomenon of Social Representations, in Gerard Duveen (ed.) *Social representations. Explorations in Social Psychology*, (Cambridge: Polity).
- Nabatchi, T., Gastil, J., Weiksner, G., & Leighninger, M. (Eds.) (2012) *Democracy in motion: Evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement*. (Oxford University Press).
- Navarro, C. (2012) Procesos y confianza política: quiénes deben ser virtuosos, in Font Fábregas et al. *Democracia sigilosa” en España. Opiniones y Actitudes 71*, (Madrid: CIS).
- Neblo, M., Esterling, K. M., Kennedy, R. P., Lazer, D. M., & Sokhey, A. E. (2010) Who wants to deliberate—and why?, *American Political Science Review*, 104(03), pp. 566-583.
- Pateman, C. (1976) *Participation and democratic theory*, (Cambridge & NY: Cambridge University Press).
- Pateman, C. (2012) Participatory democracy revisited, *Perspectives on politics*, 10(01), pp. 7-19.
- Rosenberg, M. (1951) The meaning of politics in mass society, *Public Opinion Quarterly*, 15(1), pp. 5-15.
- Röcke, A. (2014) *Framing citizen participation: Participatory budgeting in France, Germany and the United Kingdom*, (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- Stoker, G., Hay, C., & Barr, M. (2016) Fast thinking: Implications for democratic politics, *European Journal of Political Research*, 55(1), pp. 3-21.
- Talpin, J. (2012) *Schools of democracy: how ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*, (ECPR Press).
- Torcal, M. (2014) The Decline of Political Trust in Spain and Portugal Economic Performance or Political Responsiveness? *American Behavioral Scientist*, 58(12), pp. 1542-1567.

Vázquez, S. (2011) *Elementos y significados del malestar con la política en Catalunya. Un acercamiento cualitativo a partir de la indagación con grupos de discusión, Monogràfics*, (Centre d'Estudis d'Opinion, Generalitat de Catalunya).

Webb, P. (2013) Who is willing to participate? Dissatisfied democrats, stealth democrats and populists in the United Kingdom, *European Journal of Political Research*, 52(6), pp. 747-772.

Wojcieszak, M. (2014) Preferences for Political Decision-Making Processes and Issue Publics, *Public Opinion Quarterly*, 78.4, pp. 917-939.

## Annex

Table 1. Distribution of focus-groups

<p><b>FG1</b> Seville, 2011 Vocational training students No political activism, Informatics and Computing degrees 6 (4 men- 2 women) 18-20 years old</p>	<p><b>FG2</b> Seville, 2012 Vocational training students No political activism, Informatics and Computing degrees 7 (4 men y 3 women) 18-25 years old</p>
<p><b>FG3</b> Barcelona, 2012 Social movement activists Political activists: neighborhood movements, parents and mothers' associations, cooperatives, feminism, left-wing parties, <i>Indignados</i> movement Low-wage workers in third sector and construction All levels of education 6 (mixed) 20-50 years old</p>	<p><b>FG4</b> Conil de la Frontera, Cádiz, 2011 Retired workers No political activism Ex- workers in agriculture, fisheries and public services Medium and low education 6-10 men Over 65</p>
<p><b>FG5</b> Seville, January 2013 Working class women No political activism Retired housewives, cleaning workers, factory workers, public office worker. Low level education 6 women 64-65 years old</p>	<p><b>FG6</b> Zaragoza, 2011 No political activism Business men and women, liberal professions such as lawyer, architecture and economist University level education 6 (mixed) 30-55 years old</p>
<p><b>FG7</b> Zaragoza, 2012 No political activism. Business men and women, liberal professions such as lawyer and university professor University level education 6 (mixed) 35-50 years old</p>	<p><b>FG8</b> Elda (Alicante), 2011 Political activists. Militant, sympathizers or voters of right-wing or conservative (<i>Partido Popular</i>) Liberal professions (nursing, doctor, lawyer, public officer) University level education 8 (5 men and 3 women) 25-40 years old</p>
<p><b>FG9</b> Alicante, 2012 Political activists. Militants, sympathizers, or voters of right-</p>	<p><b>FG10</b> Getafe, 2011 Political activists. Militants, sympathizers or voters of</p>

<p>wing or conservative parties (<i>PP</i>)          Liberal professions          University level education          6 (mixed)          30-60 years old</p>	<p>leftists parties (<i>Socialist Party- PSOE or United Left- IU</i>)          White-collar workers and liberal professions          Middle and university level education          7 (3 women and 4 men)          30-55 years old</p>
<p><b>FG11</b>          Getafe , 2012          Political activists.          Militants, sympathizers or voters of leftists parties (<i>Socialist Party- PSOE or United Left- IU</i>)          White-collar workers and liberal professions          Middle and university level education          6 (mixed)          30-40 years old</p>	<p><b>FG12</b>          Madrid, Somosaguas, 2011          No political activists          University students          Psychology degree and other social sciences          6 (mixed)          20-25 years old</p>
<p><b>FG13</b>          Madrid, Somosaguas, 2012          No political activists          University students          Philosophy and economy degrees          6 (mixed)          20-25 years old</p>	<p><b>FG14</b>          Córdoba, 2011          Social activists          Neighborhood associations, mothers and fathers' associations          Liberal professions and White-collar workers          Middle and university level education          6 (mixed)          30-70 years old</p>
<p><b>FG15</b>          Córdoba, 2012          Social activists          Neighborhood associations, mothers and fathers' associations          Liberal professions and White-collar workers          Low, middle and university level education          Estudios bajos, medios y altos          7 (3 women and 4 men)          30-60 years old</p>	<p><b>GD16</b>          Madrid, march 2013          Nonpolitical activism (one resulted participant of Indignados movement)          Precarious workers: catering, constructions, third sector and unemployment (previous autonomous worker)          Low level education and Vocational Training          4 (mixed)          30-40 years old</p>

Source: Own elaboration



**BLOQUE 2: CAMBIOS EN LA SOCIEDAD CIVIL Y SUS  
INTERACCIONES CON LAS AUTORIDADES PÚBLICAS**

**Artículo 3: Participatory Processes as Democracy Enhancers. What effects, what mechanisms, what evidences in civil society and its interaction with the state.**

Patricia García Espín (Universidad Autónoma de Barcelona and Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Spain; pgarcia@iesa.csic.es)

Manuel Jiménez Sánchez (Universidad Pablo de Olavide, Seville, Spain; mjimsan@upo.es)

**Abstract**

Do participatory processes (PPs) produce democratic change as promised in normative accounts? Or, on the contrary, do they have negative effects, or result in being politically innocuous, as some empirical researches suggest? These are critical questions that remain largely unanswered. Partly because of the traditional difficulty of social sciences to deal with the consequences of political processes (i.e. problems to control among independent variables); partly also, because the amount of potential effects associated to participatory process seems boundless (i.e., problems with the dependent variable). Participatory reforms have been justified, in political theory and practise, in the quest for remedies to a wide range of malaises affecting politics (from the system capacity to detect and prioritise needs and demands to implement efficient decisions or to leading to better societies). Fair or not, expectations about the results of PPs have stretched and, a quick look at the literature is enough to discover a large list of, mostly positive, alleged potential effects. This work departure point is found here. It entails an analytical effort to clarify (part of) this vast forest of effects and articulated them into a, theoretically relevant, proposal for their eventual empirical analysis. A task needed previous to any endeavour to answer any question about the outcomes of PPs. Besides the literature review, the analytical frame proposed hinges around the judgments made by a series of interviewed specialized scholars and participation professionals.

More precisely, the analytical frame focuses on the democratizing effects of PPs as evidenced structurally and culturally at a meso-level of analysis. Its articulation involved, first, a task of identifying effects, either positive or negative, that can be fairly associated to PPs. By fairly we mean effects that are susceptible of empirical observation (e.g. operationalisable into indicators) and that can be, theoretically, linked to PPs through a reasonable explanatory mechanism. Secondly, it also entailed a clustering of those effects under broad hypotheses that can, eventually, guide a systematic, theoretically relevant, empirical analysis.

The resulting analytical frame is bounded to effects connected to three hypotheses: the coral reef effect that explore PPs as facilitators of collective action (social capital); the

empowerment of social groups as political actors; and the power shift in the interactions between civil society and political authorities. In sum, the paper provides answers to the questions of what effects, what mechanisms and what evidences to look upon in order to address the question of the democratic consequences of participatory processes in civil society and its interaction with the state.

**Keywords**

Participatory democracy, political participation, consequences of participation, civil society, social capital, empowerment, political autonomy, political co-optation.

**Acknowledgments**

Both authors have contributed equally to this article. The authors would like to thank Pau Alarcon, Laurence Bherer, José Luis Fernández, Ernesto Ganuza, Joan Font, Ank Michels, and Graham Smith for their comments on previous versions. This work is part of the research project "Cherry-picking: The results of participatory processes", funded by the National Research Plan of the Spanish Ministry of Economy and Competitiveness (CSO2012-31832). <http://cherrypickingproject.wordpress.com/home/>



Participatory processes (PPs) are institutional reforms that seek to expand citizens' opportunities to influence public decision making. Among the justifications for their implementation, we often find arguments of democratic deepening (Gaventa, 2006; Fung, 2009).<sup>26</sup> In these views, PPs are regarded as tools for the strengthening of the associative configuration of civil society, the empowerment of social groups as political actors, and the establishment of patterns of interactions with the state based on autonomy.

Somehow, in these approaches, we find the idea that policy institutions are, to a significant extent, determinants of politics (Lowi, 1972; Heinelt, 2007; Hall, 1986; Thelen, 1999). Optimistically perhaps, participatory reforms are seen as an opportunity to change the power relations between civil society and authorities, redistributing power among them. In contrast, as we move away from normative views, some authors tend to be sceptical about the occurrence of those, normatively alleged, democratizing effects. They conclude that, in no few occasions, participatory devices can respond (intentionally or not) to strategies of mobilization of bias for the maintenance of the status quo (Bachrach & Baratz, 1962), reinforcing patterns of interactions based on the exclusion, co-optation or instrumentalization of social actors.

The fact is that, despite the extension of participatory processes worldwide<sup>27</sup> we still know little about the fulfilment of their democratising promises. Empirical evidences about their consequences and the actual occurrence are limited, and they do not allow to drawing well-founded conclusions<sup>28</sup>. Furthermore, there is an absence of systematic analytical proposals which delimit and operationalize (the large list of) potential effects in civil society.

---

<sup>26</sup> A second type of justifications for the implementation of participatory devices can be identified in those works concerned with the administration reform in order to face increasingly diverse and complex problems (Castells, 2001; Blanco & Gomá, 2002). Here, public participation tend to be, conceived as a tool to achieve "extrinsic goods" such as the improvement of social services and social welfare (Boulding & Wampler, 2010), efficiency and corruption abatement (Ackerman, 2003), the necessity of increasing responsiveness of the public action to the demands of citizens (Speer, 2012) and son on.

<sup>27</sup> See Smith, 2009; Nabatchi, Gastil, Weiksner, & Leighninger, 2012; Font, della Porta & Sintomer, 2014.

<sup>28</sup> Though PPs have been extensively studied in order to know the variety of devices (Fung, 2006), the type of practices that they deploy (Font & Alarcon, 2014), the learnings they entice among individual participants (Talpin, 2011; Funes, Talpin & Rull, 2014), the transformations in the interaction between civil society and the authorities are more incipient in comparative terms (Fung, 2009; Blanco & Ballester, 2011; Baiocchi, Heller, Silva & Silva, 2011).

In this paper we approach to the democratising effects of PP through three interrelated questions: Do participatory processes foster social capital? Do they empower social groups as political actors? Do they democratize patters of interaction with political authorities? Our goal is not to respond those questions but to provide an analytical framework for the empirical inquiry.<sup>29</sup> Besides the literature review, the proposal hinges around the findings obtained through a series of interviews with specialized scholars and participation professionals. In sum, the paper provides answers to the questions of what effects, what mechanisms and what evidences to look upon in order to address the question on the democratic consequences of participatory processes. We think that this type of analytical proposal are needed to improve future empirical studies (both case-studies and surveys) as well as practical protocols for evaluating the democratic achievements of PPs.

In the next section, we develop the definition of our object of study: the democratizing effects of PPs. In the second section, we show the details of the exploratory fieldwork, which was determining to grasp the experts' views and to clarify these changes and their causal processes. Fourth, we present a proposal of analytical framework including 13 different effects clustered around three theoretical hypotheses.

### **Participatory Processes as Democracy Enhancers**

A good deal of arguments justifying the introduction of PPs comes from the theory of democracy (Pateman, 1970; Cohen & Arato, 1992; Fishkin, 1997; Dryzek, 2000). The starting point is the reflection on the profound deficits of representative democracies: the introduction of participatory mechanisms is understood as part of a broader process of democratic deepening, conceiving them as revitalisers of the existing representative channels (Barber, 2003; Wampler, 2012; Warren, 2009). Thus, these devices are envisioned as contributing to positive changes in the configuration of civil society, the attitudes and values that guide collective action or the nature of the interaction between social actors and the political authorities. In these approaches, the ideas of

---

<sup>29</sup> Although the range of possible effects demarcate by the three previous questions is very broad, leave still aside many other potential effects of PPs. Issues such as the efficacy of the decisions and social justice are not addressed in this work. As can be observed in the following sections , we also limit our attention to effects as they empirically show at the meso level of analysis, that is in the field of organizational configuration of society and its interactions with the state, leaving, hence, out of our focus, effects observable at macro (or aggregate) and micro-individual levels.

empowerment, autonomy and democratic deepening in the political interactions becomes central (Fung & Wright, 2001; 2006; Baiocchi et al., 2011; Abers, 2003).

Furthermore, factors that in other approaches tend to be considered as preconditions or constraints for the success of PPs, here, become part of the objectives themselves of the institutional reform. That is, political context conditions (for example, the network of social actors or their relations to political authorities) are to be modified (or become susceptible of modification) by the implementation of PPs. Thus, a "strong" civil society, measured structurally (by its organizational density and connectedness) and culturally (by attitudes as the proclivity towards the public good), can be not only a prerequisite for the success of PPs; but a by-product of participatory governance<sup>30</sup>.

Explicitly or not, most of these approaches pursue, in normative terms, a reorientation in the patterns of interaction between civil society and the state towards positive, power-balanced and constructive relationships. For example, Evans (1996), based on various studies of economic development initiatives in developing countries, highlighted as a success factor the synergies which were created between civil society and the state. In his study, the most remarkable cases are those in which the relationships were configured in networks that permeated the public-private divide based on relationships of trust and collaboration (embeddedness). Similarly, Fagotto and Fung (2006) explain how the Minneapolis Revitalization Program, promoted autonomy in organizations (decentralizing the responsibility for decision-making at the neighbourhood level) and it also promoted empowerment, understood as the transfer of relevant capacities in terms of resources, scope for decisions and institutional opportunities for participation. The same conclusion can be seen in the study of Abers (1998) on participatory budgeting in Porto Alegre.

Along with the idea of synergy, Evans (1996) took the idea of "constructiveness" of social capital<sup>31</sup>. This author finds sufficient evidence to highlight the role of the state

---

<sup>30</sup> As Fagotto & Fung (2009) point out, "those who build institutions and practices of public engagement frequently work at two levels. Not only do they address urgently felt needs in their communities but, although they may not have intended, they also improve the machinery of democratic self-government" (o.15).

<sup>31</sup> In this sense, see also Wampler (2012) which compares such effects caused by participatory budgeting implementation across different districts of Belo Horizonte. Even in empirical researches in which pre-existing autonomous and organized actors are analysed as condition for success, participatory processes are also seen, as reinforcing organizations and as opportunities for politically relevant forms of interaction

(policy institutions) as promoter of the organizational structure of civil society, transforming, boosting or creating organizational resources that serve as the bases for civil society organization (through the mobilization of existing social ties, articulating relational resources, etc.). Applied to the literature of participatory governance, institutional reform could play this role of “enhancer” of collective action, strengthening civil society, both in its organizational base and the nature of their relationship with authorities. Participatory governance can also transform the “client” (consumer or patronage) modes of interaction into new modes based on the autonomy of social groups (Abers, 1998; Baiocchi et al., 2011; Montambeault, 2011).

However, the normative expectations of PPs are seemingly not fulfilled in practice. Despite the significance of successful cases, the democratic achievements of actual PPs are far from the (widely known) best practise cases. By contrast, it seems that the most often reality is one of resistance and of continuity of established power relations (Ganuza, Nez & Morales, 2014). In this sense, diverse studies identify processes of co-optation, instrumentalisation and de-mobilization of social actors. Navarro (2000), in his analysis of diverse PPs in Spanish municipalities, identified as a dominant practice, the selection of participants according to electoral affinities of the incumbent political party. Similarly Parkinson (2004) showed how, in a process of health policy reform, PP opened to non-organized citizens to exclude critical and challenging stakeholders. Overall, authorities tend to show distrust to external social groups (Kathi & Cooper, 2005; Hartz-Karp, 2007), their work dynamics and schedules can be conflictual (Sintomer & Ganuza, 2011), and the definition of topics can tightly constrain the frame of relationships (Eliasoph, 1998). In addition, as noted by Baiocchi et al. (2011) in his comparative study of participatory budgeting in Brazil, relational configurations between social actors and the authorities (from autonomy to co-optation) may depend on the prior empowerment of civil society and the institutional design.

In short, PPs can be considered as political opportunities for the empowerment of citizens and the democratic enhancement of civil society; but they can also respond to

---

based on trust and collaboration. See also the work of Baiocchi et al. (2011) on participatory budgeting in Brazil or Abers (2007) on the establishment of watershed councils also in Brazil. These findings run contrary to Putnam's perspective (Putnam, Leonardi & Nanetti, 1993) that considers the allocation of social capital in a given society as an exogenous factor, strongly rooted in culture and, consequently, difficult to change in the short term (as an example of critical views, see Tarrow, 1996; Jackman & Miller, 1998)

logics such as the mobilization of institutional bias, the instrumentalisation of social actors and the legitimization of the status quo.

The fact is, however, that, fair or not, expectations about the results of PPs have stretched; and, a quick look at the literature is enough to discover that, there is a large list of, mostly positive, alleged potential effects. This work departure point is found here. It entails an analytical effort to clarify (part of) this vast forest of effects and articulated them into a, theoretically relevant, proposal for their eventual empirical analysis. A task needed previous to any endeavour to answer any question about the outcomes of PPs.

### **Going to the Experts to Clarify the Forest of Effects**

Our proposal focuses on the democratizing effects of PPs as evidenced structurally and culturally at a meso-level of analysis. Its articulation involved, first, a task of identifying and defining effects, either positive or negative, that can be fairly associated to PPs. By fairly we mean effects that are susceptible of empirical observation (e.g. operationalisable into indicators) and that can be, theoretically, linked to PPs through a reasonable explanatory mechanism. Secondly, it also entailed a clustering of those effects under broad hypotheses that can, eventually, guide a systematic, theoretically relevant, empirical analysis. Besides the literature review, our work hinges around the results obtained in a series of interviews with specialized scholars and two nominal groups with public participation professionals<sup>32</sup>.

The Spanish context is consider highly appropriate to conduct such type exploratory fieldwork since it well represents the development of participatory devices in advanced industrial societies in the last 30 years (Navarro, 1999; Parés 2009; Font, della Porta & Sintomer, 2014). For instance, during the 2000s, Spain recorded the largest expansion of participatory budgets in Europe (Ganuza & Frances, 2014). Further, the timing of

---

<sup>32</sup> The concept of “public participation professionals” is adopted from Bherer, Gauthier & Simard (2016). From now on, we will use the terms “scholars” to refer to the academic interviewees, “the professionals” to refer to public participation practitioners (that is, the broad spectrum of facilitators, external advisors and internal public servants who support PPs). The term “experts” is used to refer to all of them together in a generic way.

interviews (spring 2014) was, unintendedly, propitious. The context of economic crisis and rollback in public spending couple with the electoral success of the political right in 2011, entailed not only the cancellation of many PPs but also an increase in social protests and the blossoming of non-institutionalised participatory initiatives protagonised by (new) collective actors. This political conjecture (of PPs withdrawal and new forms of civic engagement) turned out to be extremely stimulating for the reflections of experts.

We conducted personal semi-structured interviews with eight scholars, nationally recognized as specialist in the field. We also run two nominal groups with public participation professionals in Andalusia and Catalonia<sup>33</sup>. For interviews and nominal groups, we used a similar script with four dimensions of effects: a) internal organizational changes among the civil society actors, b) changes in their interactions with citizens, c) in the network of social groups, and d) in their relationships with authorities<sup>34</sup>.

Interviews and nominal groups were analysed doing thematic analysis to identify effects prioritized by experts and the causal mechanism behind them. The range of potential effects highlighted by scholars and professionals does not always overlap; neither do their evaluations about the actual occurrence of those effects coincide. In general, professionals tend to put more emphasis on positive ones. Besides the potential professional bias and their normative commitment to the idea of participation (a potential “Pygmalion effect”), it can be argued that their experiences in the day-to-day of PPs increase their sensitivity to inchoate effects.

---

<sup>33</sup> Nominal groups consist on focus-groups with experts, meetings in which the conductor has a questionnaire to guide conversations and she proposes a dynamic to work with different topics (VVAA 2009). The professionals attending the nominal groups were: María Bastante (Sevilla), Irma Blanco (Sevilla), Marta Bravo (Badalona), Carola Castellá (Barcelona), Isaac Comas (Cerdanyola), Patricia García Leiva (Universidad de Málaga), Tatiana Mansilla (Casteldefels), Marta Martorell (Civis Gestió Participativa), Imma Muñoz (Terrassa), Antonio Ortiz (Sevilla), Moisés Rubio (Solidaridad Internacional, Andalucía), Xabier Sabaté (International University Study Center), Juan Luis Valle (Algeciras).

The scholars interviewed were: Tomás Alberich (Universidad de Jaén), Julio Alguacil (Universidad Carlos III, Madrid), Quim Brugué (Universitat Autònoma de Barcelona) Ernesto Ganuza (IESA-CSIC), Jaume Magre (Universitat de Barcelona), Carmen Navarro (Universidad Autónoma de Madrid), Clemente Navarro (Universidad Pablo de Olavide, Seville), and Fernando Pindado (Universidad Autónoma de Barcelona).

<sup>34</sup> This four-dimensional sketch is reflection in the script we used for the interviews, available at <https://cherrypickingproject.wordpress.com/home/>.

Moreover, the evaluation of effects depends on the PPs that experts know better (the specific participatory mechanisms and the political context they are familiar with). Among scholars, the most often contextual reference is associative democracy like arrangements, suggesting quite negative views linked to the patronage model that prevailed during the processes of institutionalization of social organizations during the 80's in Spain. When the references are recent participatory innovations (such as participatory budgeting), negative perspectives are nuanced. On their part, PPs pertaining to the 2000s wave of participatory innovations constituted the main empirical reference among the professionals; for them, the more intense and long-lasting participation happen, the more positive the effects they detect<sup>35</sup>.

In the opening of the interviews, the first reactions of scholars tend to be hesitant, often arguing that, so long, the topic of the outcomes has scantily been examined. As one, among the pioneers studying PPs in Spain, explained:

"In the literature, the kind of analysis that you are considering does not exist, there are case studies where it is said about wonderful events happening somewhere, but there is no evaluation after five years or six months later. There are no comparative studies which allow us to reach conclusions in this realm." (Scholar-Interview)

Regarding nominal groups with professionals portrayed a more detailed depiction of effects, which is coherent with their grassroots experience. Actually, those who based their judgments in non-permanent less intense devices were more pessimistic, while those engaged in participatory budgeting (majority among the nominal group in Andalusia) were more prone to identify positive effects. As a professional explained:

"The strengthening of the associations' fabric seems determinant to me. The strengthening of existing organizations, the emergence of new ones, the generation of contradictions among the existing ones (...) All in all, sometimes, it can lead to break the wall [to change]" (Professional, NG - Seville)

---

35 Participatory devices referenced by the experts to explain their visions and evaluations: a) Participatory Regulations (Participatory Plans, Local Regulations) mentioned by 6 scholars; b) Associative Democracy settings (thematic and territorial councils, childhood councils, school councils, workshops for civic organizations, participatory workshops, forums) mentioned by 15 experts; c) Strategic Plans (Special Investments, Integral Plans, Neighbourhood Plans, Public Works, Action Plans, Education Plans, etc.) mentioned by 8 experts; d) Participatory Budgeting, mentioned by 11 experts; e) other practices (surveys or juries) and Internet-based devices mentioned by 6 experts. Experts use these examples to explain their visions and evaluations.

Going to the experts meant, first, an opportunity to complete our list of democratizing effects of PP (particularly by identifying negative effects often overlooked in the literature) as well as to prioritize the selection of those most relevant. Second, it was also of great help to confirm some of the mechanism connecting effects to the participatory events. And, finally it contributed to our understanding of empirical nature of effects and think in terms of indicators). Over all, this exploratory fieldwork helped us to think in terms of what effects, what mechanisms and what evidences to consider in the analytical proposal to study the effects of PPs.

### **A Framework to Analyse Effects of Participatory Processes on Civil Society and its Interaction with Public Authorities**

The resulting analytical proposal clusters a selection of 13 potential changes, of structural and cultural nature<sup>36</sup> as evidenced at a meso-level of analysis. These effects are clustered in three groups, consistent with three general hypotheses over main potential democratizing effects of PP. More specifically, a first group is related to the idea (hypothesis) that PPs favour collective action (or social capital) by attracting and connecting social actors; a second group of effects responds to the idea that PPs empower social actors; and a third group of effects develops the idea that these institutions (PPs) modify the general patterns of interaction between civil society and local authorities.

As can be observed in the following synthetizing tables, for each of these 13 effects, one or various empirical indicators are provided, and plausible explanatory mechanisms are suggested. Although the three hypotheses are formulated in positive terms, their discussions consider how the same, or a different, mechanism can lead to negative (indented or not) outcomes.

---

<sup>36</sup> We are distinguishing here two different dimensions where effects can be empirically detected. Firstly, “structural” refers to organizational resources, relationships between actors and forms of organization. Secondly, “cultural” refers here to the set of effects which deal with the perception, values and representations which actors hold.



## **H1: The Coral Reef Hypothesis: Participatory Processes Attracting (New) Social Groups and Increasing Connectedness**

“It is possible that in the mist of the process the people have got more coordinated by the initial inertia of the process, but coordination did not consolidate; nothing lasted afterwards. Associations kept themselves working as previously, on the bases of the subsidies discretionary given the public administration. Nor do I believe new organizations have appeared as a consequence of these institutions; however, on this issue, we have little data" (Scholar- Interview)

“[they] contribute to the mutual visualization (...) making contact and articulation easier” (Professional NG-Seville);

Do participatory processes foster social capital? In line with the idea of the “constructiveness” of social capital (Evans, 1996), PPs are supposed to settle down institutional spaces (policy arenas) that enticement interactions and coordination efforts among social actors otherwise that otherwise would be more difficult to occur. Hence, we can think that they function to civil society as the "coral reefs" do to the marine life.<sup>37</sup> As artificial reefs attract different species, providing a protective environment for their development, PPs may foster collective action, attracting social groups, increasing connectivity between them, and favouring processes of mutual trust and identification. Hence, to the extent that favours networks and trust, PPs can be considered sources of social capital (Levy, 1996; Portes, 1998).<sup>38</sup>

From a structural level, PPs can change the basic costs and benefits of collective action, so they can facilitate the formation of new groups or the attraction of new participants (Table 1, Effect 1). Once the initial coordination problems have been solved, PPs can increase the likelihood of collective action to be maintained over time and crystallized

---

<sup>37</sup> The metaphor of the coral reef has been taken from the work of Tarrow (2001, p.5) on the formation of transnational networks of social actors around international institutions.

<sup>38</sup> In relation to this potential increase in relational resources, Abers (2007, p. 1454) used Brännström's (2004) notion of "catchment area" to refer to this attraction effect in the case of river basins councils in Brazil. Jimenez (2005) showed how the environmental advisory board of the central administration in the mid-nineties contributed to the organizational consolidation of the movement at the state level and favoured its ties to other social organizations.

in more or less formalized groups. Expectations of access to resources (of influence, for example) can act as a push factor for groups which were not previously organized. As the coral reefs foster the diversity of species, the increase in the number of groups may lead to greater diversity or plurality of social actors. Conversely, if PPs are perceived as costly, the benefits and expectations are meagre, or results are frustrating, potential new participants may withhold and former may quit (potentially, reducing the diversity of collective organization). In some occasions exit may entail a form to express disagreement or rejection of the new policy arena (Hirschman, 1982).

Similar processes may occur in the social connectedness and networking activities among groups (Effect 2). In this case, PPs can activate mechanisms of brokerage among groups (not connected previously), as they imply more or less broad calls to participation, promoting social convergence and, eventually, future collaborations and joint actions.<sup>39</sup> By contrast, a bias in the selection of participants, being intentional or not, could trigger a closure mechanism, limiting the flow of information and even reducing the universe of connected actors.

As the quotes at the beginning of this epigraph illustrates scholars and professionals tend to hold disparate views on the occurrence of these effects. The professionals are more sensitive to detect the occurrence of this type of “attraction” effect, and usually contextualized in participatory budget experiences, with positive examples of confluence of previously unorganized people as well as the incorporation of previously excluded sectors (of women, immigrants, youngsters, etc.). Contrastingly, scholars tend to be rather sceptical. In their opinion, the main change in the cost and benefits structure for collective action is not the introduction of PPs, but the (discretionary) flow of public subsidies, often, oriented to the provision of services.

Interestingly, experts also refer to the occurrence of cases of disengagement and exit of social groups. In some instances, the lack of results (lack of benefits and frustration) may lead some actors to abandon these type policy arenas. Experts connect these

---

<sup>39</sup> As two professional stated: “PPs contribute to the mutual visualization of social groups and to increase their networking” (NG-Seville). “The PPs offered a space, without which those persons would not interact, not only on during that process, but also, later on different social platforms and protest movements” (NG- Barcelona).

processes to the political irrelevance and discontinuity of these participated arenas.<sup>40</sup> That is, PPs would not alter the political opportunities structure and would not incentive interactions among social groups. In some other cases, some experts depict the “exit” in a Hirschmanian way, i.e. as a political reaction, or a boycott strategy, of established social actors to express their discontent and resist processes of power redistribution, which are perceived as challenging their status quo. For example, in a case of participatory budgeting:

“In the first years, there was really difficult to work with the neighbourhood associations, since they (...) were living that as a usurpation of their power quote”  
(Professional NG-Andalusia)

In fact, this has been, actually, the case of several participatory budgeting in Spain (Ganuza, Nez & Morales, 2014).

In accordance with experts, the networking seems to be one of the most relevant by-products, since PPs bring together different organizations which start (or continue) a process of mutual knowledge, visualizing and exchanging information about their work and establishing stable relationships of cooperation beyond the PP. For example, an academic (who was really pessimistic about the real effects of PPs) explained how a welfare council, in a medium size town, was able to put organizations together and how they started coordinating their agendas:

“Social organizations tend to be poorly coordinated and work on their own. Participatory councils impel them to meet, and serve s to coordinate their actions, even in activities beyond the council scope” (Scholar Interview)

Changes in the network of social groups might have also (diverse) expressions at the cultural level. PPs can mean an extension and intensification of interactions (of meaningful contact) among social actors, a new opportunity, in many cases, to meet and know each other, facilitating the activation of mechanisms of attitudinal revision concerning mutual perceptions and collective identification.

---

<sup>40</sup>Some professionals also mention the routinization of participatory tools and their lack of innovation and adjustment to actual forms of people’s interaction as factor producing participatory fatigue and exit.

In the course of increasing interaction, participants get to know each other, bootstrapping an incipient process of mutual knowledge, recognition, trust and, eventually, identification as being part of the same collectivity. This gradual process of attitudinal change can be represented as an “identification ladder” (Effect 3 and 4), which can be also transited downward, after a bad experience.<sup>41</sup> Among the diverse mechanisms behind (dis)trust formation, PPs can activate those based in increase in knowledge (information), reducing uncertainty about others’ behaviours or those simply based on the recognition of (dis) similarities (the recognition of sharing -or not sharing- objectives, values, task, etc.).<sup>42</sup> This can be also considered as a micro-motor for identity formation processes (Effect 4).<sup>43</sup>

Obviously, PPs can be culturally innocuous in the absence of durable, intense and deliberative interaction. The sole increase in interactions do not guarantee the initiation of trust and identity building; and it can also lead to the opposite (undesired) scenario of social distrust, non-recognition and identification as adversaries, specially, when the PP foster divisions among social actors or reinforce existing inequalities. For instance, the instrumentalization or appropriation of the process by certain (social) actors may be a factor for distrust formation, hampering solidarity and/or fuelling competition logics.

According to the experts, these cultural effects seem unusual in comparison to changes in the network of social actors, and they are more difficult to crystallise. However, some experts, referencing to participatory budgeting and other durable processes (water forums, for example) perceive, as plausible, some positive changes regarding mutual perceptions:

“In this process which lasted four years, they have got to know each other and they recognize each other, despite their disagreements, they are now more able to work together. One of the participants said that he used to think that the ecologists were

---

<sup>41</sup> For the theoretical foundations of these micro-mechanisms see, for instance, Pettigrew (1998) on intergroup contact theory. In its turn, as discussed below, these type of effects in mutual perceptions can be also connected to other set of (indirect) effects such as openness to alternative ideas or perspective taking (enlarge mentality). Similarly, a derivative effect of the combination of these attitudinal changes may be the establishing-reinforcing of patterns of interactions among groups based on collaboration (as a positive effect) or competition (when this type of attitudes is absent or disincentive).

<sup>42</sup> Other mechanisms of trust formation suggested in the interviews are those based on reputation, when either the reputation of principal actors or the institutions affect attitudinal revision.

<sup>43</sup> Similar effects can be also detected at the level of the policy network, including public authorities and other non-social actors as it is discussed below.

“brainless hippies”, but he has spent many hours with them and, though, he has not become ecologist, now he recognizes his arguments. And vice versa with the industrials” (Interview Scholar)

"About the relationships among groups, on the one hand, the different groups sometimes leave aside their own identities to generate a collective identity, which is the identity of the territory” (Professional, NG-Seville)

**Table 1. The Coral Reef Hypothesis: Participatory Processes Attracting (New) Social Groups and Increasing Connectedness**

Level	Effects	Empirical manifestations (examples)	Explanatory Mechanisms (suggested)
<b>Structural</b>	(1) <b>Attraction vs. exit</b>	New engagement of participants in organizations and/or formation of new social actors (formal or informal)  Disengagement (exit of groups and individuals)	Changes in the costs and (expected) benefits structure for collective action
	(2) <b>Social connectedness and networking</b>	Variations in number of social ties (contacts) and intensity of exchanges among social actors (beyond the PP)	The institution plays a facilitator role (brokerage mechanism) bringing together different and previously unknown actors  The institution bring a politically biased selection of actors (closure mechanisms)
<b>Cultural</b>	(3) <b>Variations in mutual perceptions (among social groups)</b>	<i>Identity Ladder First Steps:</i>  Variation in knowledge  Variation in attitudes of mutual recognition  Variations in attitudes of mutual (dis) trust	Mechanism of uncertainty reduction (thru info obtained in interaction)
	(4) <b>(Dis)Favouring collective identifications</b>	<i>Identity Ladder Highpoint:</i>  New (Supra-groups) collective identities	Mechanisms of attribution of similarities (differences) among actors

Source: Authors' own elaboration

## **H2: The Hypothesis of Civil Society Empowerment: Participatory Processes as Strengthening Social Group**

"[Effects are] quite certain when we think of empowerment in terms of resource acquirement; much less certain in terms of decision-making power (...) Increasing knowledge about the government, how to relate with authorities, new opportunities, and son on, yes, it does occur (...). As it happens at the individual level, it does at the collective level" (Scholar Interview)

“Regarding social organizations, the effectiveness of the PPs reduce the resort to other forms of action (...) The mere fact of participating can disable the struggle of organizations that are trying to transform social reality”(Professional NG-Seville)

Do participatory processes empower social groups? According to the literature and the experts’ assessments, the empowerment effect can be observed as encompassing three different types of outcomes. From a structural point of view, PPs may entail changes (first) in the amount and variety of organizational resources available to social actors and may (second) prompt adaptations in their organizational style (methodologies, agendas, repertoires of action). And, third, from a cultural point of view, empowerment would be evidenced in (new) feelings of political efficacy among social actors.

First, the opening of new opportunities for participation may entail variations in the availability or access to diverse organisational resources (Table 2, Effect 5), either material resources (as infrastructure or public subsidies), cognitive resources (access to information, technical and administrative know-how, etc.) or relational resources (e.g. granted access to administration officers and political authorities). As the quote above illustrated, in experts’ opinion, the most relevant seem to be those related to cognitive resources and information, specifically, on how public administration works and the facilities available for social organizations. Also, the activation of mechanisms of political certification, by which authorities recognize social actors as legitimate interlocutors (McAdam, Tarrow & Tilly, 2001, pp.:145-146), do not only provide access to the authorities but also confers public visibility to social groups, which in turn

may increase their capacity to mobilise material resources in the form, for example, of donations and voluntary work<sup>44</sup>.

Secondly, changes in the available resources can contribute to trigger internal organisational dynamics<sup>45</sup>, usually associated to processes of organizational consolidation. These can be detected in modifications in the internal functioning and communication with social bases (methodologies), their objectives (agendas), and their activities (the political repertoire) (Effect 6). This type of effects is much more difficult to grasp and operationalise since it mostly concerns to long term organisational processes. However, they are recurrent in experts' interviews, mostly to underlying their negative nature. At the heart of these discourses we can think of the activation of two different, albeit interrelated, mechanisms.

On the one hand, access to institutional arenas may activate mechanisms of institutionalization, by which social actors assimilate to institutional norms (adopting dominant views and forms of actions). Experts tend to emphasize the activation of mechanism of institutionalization that is connected to a, subsequent, political demobilization or de-radicalisation process. As in the above professional quotation, PPs can divert social organizations' limited energies away from other critical and transformative objectives.

On the other hand, PP can favour the activation of a (Weber-Michels' iron law alike) mechanism of bureaucratic conservatism. Here institutionalized participation (irremediable) stimulates certain patterns of organizational development characterized by hierarchical decision-making, weakening ties with social bases, and the displacement of political demands in favour of organizational survival goal. Although the resort to this narrative of organizational transformation is common among expert, in some occasion they also highlight cases where PPs (participatory budgeting specifically) led established social organisations to open their decisions to the participation of citizens. Similarly, professionals refer to PPs as stimulating internal democracy by the diffusion of "tools for the debate and for decision-making" related to participatory methodologies

---

<sup>44</sup> Public visibility plays a crucial role to extent the potential mobilization of organizations (either in the form of volunteer work or "protesters" (Klandermans & Oegema, 1989).

<sup>45</sup> Hence, this set of effects can be understand as an indirect effect, to a large extent depending on the previous one (the variations in social actors access to resources)

and deliberation (equal participation, respect, equal consideration of arguments, etc.), learned during the PPs. Hence, PPs can also activate de-bureaucratisation mechanisms.

Consequently, from a structural point of view, PPs can provide social groups with new resources (*empowerment*); but they can also transform the repertoires of action, the methodologies and agendas, what sometimes, may rest vindictive character to advance in their genuine objectives (*disempowerment*). A similar contradiction can be seen when we approach to the cultural changes inside social groups.

At the cultural level, PPs can increase empowerment through reinforcing feelings of external efficacy or political leverage. This potential effect is linked to a mechanism of attribution (perception) of opportunities leading to favourable judgments on the capacity to influence and make a difference through participation (Effect 7). Participants assessment of their influence (thanks, for example, to the memories of the previous implementation of policies which were commonly decided), may be a factor leading to further commitment and can contribute, also, to attitudinal revisions concerning public authorities. On the contrary, PPs can generate frustration and decrease the perception of political efficacy, encouraging exit processes, distrust and no integration in future institutional processes.

In the social movement literature, the spur of external efficacy among citizens is a key outcome in the processes of mobilisation (Piven & Cloward 1979; McAdam, 1982). Likewise, PPs may work to elevate external efficacy of participants. Experts, however, consider that it rarely happens in positive terms, and that, in the middle run, the absence of real political leverage end up producing frustration among social groups, and a perception of PP rather than as opportunities as waste of time or threats (as political manoeuvres functioning to political authorities interests)

“Generally, when there is an agreement [a policy proposal], and it is not implemented, people see that [PPs] they are not useful (...) There is a lot of talking, a lot of debate, but agreements are not meet. Or those in government do not implement it (...) There is discouragement. It brings about a negative collective memory (Scholar Interview)

If PPs are expected to produce empowerment in social organizations, increasing the feelings political efficacy (“we can have a say”), according to our experts, the contrary



effect (frustration of expectations and decrease of political efficacy) can be frequent. Thus, PPs which were intended to empower, sometimes, frustrate and disempower.

**Table 2. The Hypothesis of Civil Society Empowerment: Participatory Processes as Strengthening Social Organizations**

<b>Level</b>	<b>Effects</b>	<b>Empirical manifestations (examples)</b>	<b>Explanatory mechanisms (suggested)</b>
<b>Structural</b>	(5) <b>Variations in social actors access to resources</b>	Material resources (facilities & subsidies)  Cognitive, information resources  Relational resources: - Variations in mobilization potential - Variations in capacity to access to relevant authorities	Changes in organizational opportunities (...direct access to resources; political certification, public visibility)
	(6) <b>Organizational changes</b>  <b>Variations in methodologies, agenda and repertoires</b>	Changes in the methodologies (decision making and organization)  Changes in their agenda (issues/goals)  Changes in the political repertoires	Mechanisms of diffusion of practices (de-bureaucratization)  Mechanism of Bureaucratic Conservatism  Mechanism of Institutionalization
<b>Cultural</b>	(7) <b>Variations in perceptions of political leverage</b>	Variation in the feelings of (external) political efficacy	Mechanism of perception of opportunities-threats (signalling opportunities)

**Source:** Authors' own elaboration

### **H3. The Hypothesis of Shift in Power Relations: Participatory Process as Modifiers of the Established Patterns of Interaction Civil Society-Public Authorities.**

“The authentic purpose [of PPs] is to legitimise a proposal previously decided by the politicians. If the process gives the support, it is adopted; if it results in a different proposal, the process is put to an end, and the new proposal buried” (Professional, NG-Seville)

“Isn't clear at all. The clientelistic, if you want, pattern of participant selection has not vanished” (Scholar Interview)

“PPs have raised awareness [among political authorities] about the need to be accountable” (Professional, NG-Barcelona)

Do participatory processes democratize patterns of interaction between social groups and authorities? A central concern in normative justifications of PPs is the transformation of civil society and authorities' structure of power and their logic of interaction. In order to grasp empirically such a shift in power relations, attention is focused on the nature of the policy network and the decision making processes after PPs. Here, the proposal clusters six different, although interrelated, effects. The first effect refers to the structural variation in the number of actors configuring the policy network as a consequence of new access opportunities (or barriers) derived from the PPs (Table 3, Effect 8). This is closely connected to effect 1 (in table 1), however here focus is not in the facilitation of collective action (expressed in the formation of new social groups) but in changes in the entire policy network (including also political authorities and administration officials and staff). PPs may lead to the incorporation or maintenance of new previously excluded social actors into the policy network, beyond the PP. But, as already mentioned and the quotes above illustrate, PPs can also active closure mechanisms, reducing the number of voices accessing to the policy arena or precluding them in marginal positions. Participants' selection biased by political affinities indicates that instrumentalization practices are at stake.

The next three effects in Table 3 are expressions of the transformative potential of PPs in three policy network properties that feature the nature of these interactions: the

degree of social actors' autonomy -vs. co-optation patterns (Effect 9); the prevalence of collaboration dynamics -instead of conflictive ones (Effect 10); and, the transparency in the interactions -as oppose to opaque politics (Effect 11).

In particular, the literature envisages PPs as prompting processes of power redistribution among actors; for example, a PP starts a process of sharing decision-making in a specific policy arena and this sharing predisposition continues in the future or for other arenas. Power's shifts may lead to interactions based on the political autonomy of social actors, understood as actors' capacity to advance their own interests in contexts of political meaningful decision-making. However, in the other side PPs can lead to (or reinforce existing) situation of political co-optation (and losses of political autonomy). This happens when the interaction entails the alignment of social groups interests to those of the most powerful (hegemonic) actors or when particular actors (usually public authorities) use the participation of others for their own purposes. Hence, PPs can reinforce (or cover existing) patterns of instrumentalisation and clientelism<sup>46</sup>, when they bias the access of the diversity of voices (to those more kindred to political authorities), or alter those voices (attuning them to the dominant interests).

Changes in the selection of participants and in the distribution of power may alter the policy network also in terms of level of conflict, bringing cooperation to previous conflictual context or, the other way around, inducing conflict as established actors (either social or public authorities) resist or boycott the institutionalization of new actors and practices. Punctual increases in the level of conflict may signalise the activation of the, previously mentioned, mechanisms of power redistribution but, if it is not addressed, it may lead to a stalemate and eventually to a rollback.

In cases of successful implementation of PPs, when new rules are broadly endorsed by the (new) constellation of actors, new norms of interaction might be institutionalised as those related to transparent politics as oppose to the opaque politics. For instance, the formalization and publicity of new procedures of interaction may reduce the exercise of discretionary power (by authorities and social actors) and increase the influence capacity of powerless ones. As a side effect, decreases in selectivity of actors and in the

---

<sup>46</sup> In consolidated democracies, clientelism at the local level, can be seen as a form of pork-barrel politics, where established (co-opted) organizations (e.g. neighbourhood associations) are privileged in the selection of projects (investments) at the district level in return of electoral support.

discretionary functioning may lead to greater responsiveness (as more demands are, in fair competition, reach the policy arena). A second indicator of transparency may be the degree of publicity of the policy events. It is possible that, after the PP, the available information about what issues are discussed, which policy proposals are adopted (or not) or when are they implemented result critical for the public monitoring of decision-making and authorities accountability.

In experts discourses, these structural changes (opening the previous policy network and increasing meaningful interactions) happen, sometimes, in most intense processes (such as participatory budgeting or relevant strategic plans, for example), opening spaces for previously excluded social groups. This “opening” of the policy network is manifested, for example, in the establishment of a normative “obligation” of making open calls to public participation before any relevant decision-making:

"[PPs] they have provoked, at least, the assumption that the public should be consulted"  
(Professional, NG-Barcelona)

"Six years after the process, there was a substantial part of engineers, technicians ... they say something like... ‘it is no longer possible [not imaginable] doing politics, passing a management plan without participation, without dialogue, you cannot “lock” the public office, no matter whether it is a technical subject" (Scholar Interview)

However, it seems that despite the spread of PPs, the consolidation of new patterns of interaction as consequence of power redistribution seems unlikely. According to the experts, PPs are most commonly associated to either political innocuousness or to the reproduction of clientelistic modes of interaction. In all, directly or indirectly, intendedly or not, in the long run PPs seem closer to assimilate to the existing way of doing politics rather than turn it upside down.

“The tendency to select participants has not disappeared, if you want, a more clientelistic mode. In fact, there are many social organizations which think that things must remain like that"(Scholar Interview)

"In participatory process, even unwilling, patronage is still playing in many situations (...) always the same actors are involved (...) In the end, participation is put in practice

with “quotation marks”, it is done, more or less, for certain groups." (Professional, NG-  
Barcelona)

Shifts in power's relations may have expression at the cultural level. The many potential changes are resumed here into two types of effects. On the one side, (Effect 12) variations in the attitudes of the mutual perceptions among members of the policy network (particularly between social groups and political authorities). On the other side, potential changes in the way that issues are defined and particular preferences are revised (the deliberative effect).

In a similar fashion as Effects 3 and 4 (in Table 1) refer to changes in social groups' attitudes (the “identification ladder”), we can grade diverse potential changes in attitudes of mutual perceptions among social actors and public authorities as a gradual “attitudinal integration process” among participants in the policy network (Effect 12) To the extent that PP favour (intense and politically significant) communication, an increase in mutual knowledge is expected, activating, in its turn, mechanisms of trust formation (reduction of uncertainty about others behaviours /recognition of shared procedural objectives). Eventually, it can favour mutual identification (attribution of similarities) as members of a policy network sharing views about the goals of the interaction despite their different interests.

Obviously, changes in mutual perceptions can follow a negative pattern, for example, when actors are excluded (formally or informally) during the PPs or their expectations are not met. In these cases, the PPs can nourish attitudes of mutual rejection, distrust, lack of recognition, etc. facing the closure of the policy networks or the deception in their expectations.

Similarly, and linked to previous mechanisms of trust and recognition, intense and significant communication can lead to changes in the perception of issues and preferences (Effect 13). (Positive) changes in mutual perceptions may lead, in turn, to greater receptivity to new ideas and perspective taking or enlarge mentality (understanding the views and needs of the others). Additionally, according to the approaches of deliberative democracy, as a result of the communicative interaction we can expect the activation of deliberative mechanisms (or Cohen's “motivational effect”)

leading to the orientation to the common good (general interests) versus self-interested positions in future joint decision-making. (see Cohen, 1989 or Pincock, 2012).

In the views of our experts, these cultural effects, sometimes, do happen; but they put special emphasis in mutual knowledge and the recognition of the others’ role and practices. PPs can, eventually, stimulate this “identification ladder” at the level of policy network; but it would remain at the lower rungs:

"Understanding the position of actors and their different functions, i.e., people get knowledge on how the city council works and how the local budget is decided and, even, with the time, they can eventually learn how to apply for, right? But also the city council or the government recognizes the internal processes which occur in organizations and how and why decisions are made"(Professional, NG- Seville)

"[In the case of a sectoral policy] [Actors] said that the most important and permanent effect in time was to have meet and know each other. And, although they remain political opponents, now they recognize their arguments and positions” (Scholar- Interview)

But mutual knowledge and recognition can adapt also to clientelism and instrumentalisation. According to experts, PPs reproduce patterns of interaction that normally imply “mutual submission”: local authorities acquiring the role of acritical “givers”, and social organizations playing the one of not-challenging advocates.

<b>Table 3. The Hypothesis of the Shift in Power Relations. Participatory process as modifiers of established patterns of civil society-public authorities interactions</b>			
<b>Level</b>	<b>Effects</b>	<b>Indicators (Empirical manifestations)</b>	<b>Explanatory mechanisms</b>
<b>Structural</b>	<b>(8)</b> <b>Selectivity of the policy arena</b>	Inclusiveness of policy arena (and diversity of policy actors)	Mechanisms of change in the political opportunities: - Structural openings- closings

<b>Structural/Cultural</b>	<b>Variations in the patterns of interaction within the policy</b>	(9) <b>Variations in Autonomy vs. Co-optation</b>	Gains or losses concerning political autonomy of (social) actors	Mechanisms of change in the political opportunities: - Structural redistribution of power
	(10) <b>Cooperation vs Conflict</b>	Variations in the patterns of cooperation or conflict in the policy area.	Mechanisms of change in the political opportunities: - Perception opportunities / threats  Mechanisms of institutionalization of the policy arena: - Normative commitments (new norms)	
	(11) <b>Transparency vs. opacity</b>	Variations in the degree of rules formalization and publicitation  Variations in the degree of policy events publicity	Mechanisms of institutionalization of the policy arena: - Internalisation of (new) democratic principles guiding interaction.	
<b>Cultural</b>		(12) <b>Variations mutual perceptions:</b>	Variations in:  - Mutual Knowledge  - Mutual Trust  - Mutual Recognitions  - Identification processes	Mechanisms of trust formation: - Reduction of uncertainty about others behaviours - Recognition of shared objectives  Mechanisms of attribution of similarities

	<p>(13)</p> <p><b>Variations in perception of issues and preferences: (The deliberative effect)</b></p>	<p>(De)increases in:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Perceptions of others' motives/ interests as founded/legitimate</li> <li>- Openness to alternative ideas (and proposals)</li> <li>- Re-definitions of issues to consider the general interests (vs. particular ones)</li> </ul>	<p>Motivational mechanisms (deliberation and exchange of arguments)</p>
<p><b>Source:</b> Authors' own elaboration</p>			

### Conclusions

Thinking of democracy, participatory processes are not “effect-less”. They may be the democratic enhancers envisioned in normative accounts or they may serve as maintainers of the status quo. Even when they are apparently innocuous, do have effects, as they may lead to participatory fatigue and social groups’ frustration. Well-thought, participatory processes are full of (potential) effects that can influence upon the democratic quality of our political system. In this paper we have gotten into that wood of potential effects in an effort to articulate them into a, theoretically relevant, proposal for their eventual empirical analysis.

And, we have done so, besides the literature review, following the voices of the experts, specialized scholars and public participation professionals, interrogated in an exploratory fieldwork. Functioning as cues, experts’ discourses have guided us fruitfully in the articulation of an analytical framework. The analytical proposal organises a series of selected effects, negative and positive, around three hypothesis or general ideas about the democratic changes PPs may bring about: increasing social capital, empower social groups and democratising patterns of civil society and political authorities. The proposal also entails an effort to provide examples of empirical manifestation of these effects and to specify the exploratory mechanisms.



Although we think of its applicability to a broad range of cases and contexts, one should bear in mind that most of the effects, especially those connected to the democratic enhancing, are to be expected only in the cases of participatory devices that entail regular (durable in time), intense and politically meaningful interaction among (a varied number) of actors (see Fung 2006). Furthermore, the implementation of participatory devices is wanting and new participation forms are not well institutionalized. As some interviewed experts indicated, the discontinuity in the implementation of PPs only allow us to observe their transforming potentiality in inchoate effects.

Concerning the empirical manifestations (or indicators) proposed, it should also be taken into account that they are provided as examples, mostly thinking in a hypothetical research based on the interrogation of participants and the analysis of documents as the main procedures to obtain empirical evidences. In the cases of researches following different data collection strategies (as participant observation), the proposed indicators may need to be adapted.

Over all, this works will help researchers, scholars and practitioners to think in terms of what effects, what mechanisms and what evidences to consider in studies addressing the democratizing effects of participatory processes in civil society and its interaction with the state, and hopefully it will increase the quality (and comparability) of future empirical works.

## References

- Abers, R. (1998). From clientelism to cooperation: Local government, participatory policy and civic organizing in Porto Alegre, Brazil, *Politics and Society*, 26, 4, 511-537.
- Abers, R. (2003). Reflections on what makes empowered participatory governance happen. In A. Fung, E. Olin Wright & R. Abers. *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. New York: Verso.
- Abers, R. N. (2007). Organizing for governance: building collaboration in Brazilian river basins. *World Development*, 35(8), 1450-1463.
- Ackerman, J. (2003). Co-governance for accountability: Beyond 'exit' and 'voice', *World Development*, 32, 3, 447-463.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. *American political science review*, 56(4), 947-952.
- Baiocchi, G. (2005). Evaluating empowerment: Participatory budgeting in Brazilian municipalities. In R. Alsop, B. Mette & J. Holland (Eds.), *Empowerment in Practice: From Analysis to Implementation*. World Bank Publications.
- Baiocchi, G., Heller, P., Silva, M. K., & Silva, M. (2011). *Bootstrapping democracy: Transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Barber, B. (2003). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Bherer, L. Gauthier, M. & Simard, S. (2016). Introduction. In L. Bherer, M. Gauthier & S. Simard (Eds.), *The Professionalization of Public Participation*. New York and London: Taylor & Francis.
- Blanco, I. & Gomá, R. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Blanco, I., & Ballester, M. (2011). ¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5.
- Boulding, C., & Wampler, B. (2010). Voice, votes, and resources: Evaluating the effect of participatory democracy on well-being. *World development*, 38(1), 125-135.
- Castells, M. (2001). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Vol. 3. Madrid: Siglo XXI.

- Cohen, J. (1989). *Deliberation and Democratic Legitimacy*. In A. Hamlin & P. Pettit (Eds.), *The Good Polity: Normative Analysis of the State*. New York: Basil Blackwell.
- Cohen, J. & Arato, A. (1992). *Civil society and political theory*, Cambridge: MIT Press.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. New York: Oxford University Press.
- Eliasoph, N. (1998). *Avoiding politics: How Americans produce apathy in everyday life*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, P. (1996). Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World development*, 24(6), 1119-1132.
- Fagotto, E. & Fung, A. (2006). Empowered participation in urban governance: the Minneapolis neighborhood revitalization program. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), 638-655.
- Fagotto, E. & Fung, A. (2009). *Sustaining public engagement: Embedded deliberation in local communities*. East Hartford, CT: Everyday Democracy & Kettering Foundation.
- Fishkin, J. (1997). *The voice of the people: Public opinion and democracy*. New Heaven: Yale university press.
- Font Fábregas, J. & Alarcón, P. (2014). Where Are the Boundaries of Deliberation and Participation? A Transatlantic Debate. *Journal of Public Deliberation*, 10(2), 11.
- Font, J., Della Porta, D. & Sintomer, Y. (2014). *Participatory democracy in Southern Europe: causes, characteristics and consequences*. London: Rowman & Littlefield International.
- Funes, M. J., Talpin, J. & Rull, M. (2014). The cultural consequences of engagement in democratic processes. In J. Font, D. Della Porta, & Y. Sintomer. *Participatory democracy in Southern Europe: causes, characteristics and consequences*. London: Rowman & Littlefield International.
- Fung, A. (2003). Survey article: Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their Consequences. *The Journal of Political Philosophy*, 11(3): 338-367.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration Review*, 66(1): 66-75.
- Fung, A. (2009). *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

- Fung, A. & Wright E. (2003). Thinking about empowered participatory International Journal of Urban and Regional Research governance". In A. Fung & E. Wright (Eds.), Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance, London: Verso.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics and society*, 29(1), 5-42.
- Ganuza, E. & Francés, F. (2014). The Participants' print in the Participatory Budget: overview on the Spanish experiments, in Dias, N. (Org.) Hope for democracy. 25 year of participatory budgeting worldwide, pp. 301-311. Available at: [http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Studie\\_Hope\\_for\\_democracy\\_-\\_25\\_years\\_of\\_participatory\\_budgeting\\_worldwide.pdf](http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Studie_Hope_for_democracy_-_25_years_of_participatory_budgeting_worldwide.pdf)
- Ganuza, E., Nez, H. & Morales, E. (2014). The struggle for a voice: tensions between associations and citizens in participatory budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(6), 2274-2291.
- Gaventa, J. (2006). Triumph, deficit or contestation? Deepening the 'deepening democracy' debate. Checked the 21/01/2014 in: <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Rs264.pdf>.
- Hall, P. A. (1986). Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France. New York: Oxford University Press.
- Hartz-Karp, J. (2007). How and why deliberative democracy enables co-intelligence and brings wisdom to governance. *Journal of Public Deliberation*, 3(1).
- Heinelt, H. (2007). Do policies determine politics? In F. Fischer, G. Miller & M. Sidney, Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods (pp. 109-119). CRC Press.
- Hirschman, A. O. (1982). Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states. Cambridge: Harvard University Press.
- Jackman, R. W. & Miller, R. A. (1998). Social capital and politics. *Annual review of political science*, 1(1), 47-73.
- Jiménez Sánchez, M. (2005). El impacto político de los movimientos sociales: un estudio de la protesta ambiental en España. Madrid: CIS.
- Kathi, P. C. & Cooper, T. L. (2005). Democratizing the administrative state: Connecting neighborhood councils and city agencies. *Public Administration Review*, 65(5), 559-567.

- Klandermans, B. & Oegema, D. (1989). Potentials, networks, motivations, and barriers: Steps towards participation in social movements. *American sociological review*, 52(4), 519-531.
- Levi, M. (1996). Social and unsocial capital: A review essay of Robert Putnam's *Making Democracy Work*. *Politics and Society*, 24: 46-55.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*, 298-310.
- McAdam, D. (1982). *Political Process and the Development of the Black Insurgency 1930-1970*. Chicago: The University of Chicago Press.
- McAdam, D., Tarrow, S. & Tilly, C. (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge Studies in Contentious Politics. Cambridge University Press.
- Montambeault, F. (2011). Overcoming Clientelism Through Local Participatory Institutions in Mexico: What Type of Participation? *Latin American Politics and Society*, 91-124.
- Nabatchi, T., Gastil, J., Weiksner, G. M. & Leighninger, M. (Eds.). (2012). *Democracy in motion: Evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement*. Oxford: Oxford University Press.
- Navarro, C. J. (2000). El sesgo participativo. *Papers: revista de sociología*, 61, 11-37.
- Navarro, C. J. (1999). *El sesgo participativo*. Madrid: CSIC.
- Parés, M. (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Parkinson, J. (2004). Why deliberate? The encounter between deliberation and new public managers. *Public administration review*, 82(2), 377-395.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge UP.
- Pettigrew, T. F. (1998). Intergroup contact theory. *Annual review of psychology*, 49 (1), 65-85.
- Pincock, H. (2012). Does deliberation make better citizens? In Nabatchi et al. (Eds.), *Democracy in motion: Evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement* (pp. 135-162). New York: Oxford University Press.
- Piven, F. F. & Cloward, R. A. (1998). Eras of power. *Monthly Review*, 49(8), 11.
- Portes, A. (1998). Social capital: Its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.

- Putnam, R. D., Leonardi, R. & Nanetti, R. Y. (1994). Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press.
- Sintomer, Y. & Ganuza, E. (2011). Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: una investigación sobre las experiencias de presupuestos participativos en Europa. Ámsterdam: Paris TNI/La Découverte.
- Smith, G. (2009). Democratic innovations: designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press.
- Speer, J. (2012). Participatory governance reform: A good strategy for increasing government responsiveness and improving public services? *World Development*, 40(12), 2379-2398.
- Talpin, J. (2011). Schools of democracy. How (sometimes) ordinary citizens become competent in participatory budgeting institutions. Essex: ECPR Press.
- Tarrow, S. (1996). Making social science work across space and time: a critical reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work. *American political science review*, 90(02), 389-397.
- Tarrow, S. (2001). Transnational politics: contention and institutions in international politics, *Annual Review of Political Science*, 4, 1-20.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political*, 2, 369-404.
- Wampler, B. (2012). Participation, Representation and Social Justice: Using participatory governance to transform representative democracy. *Polity*, 44(4), 666-682.
- Warren, M. E. (2009). Citizen participation and democratic deficits: considerations from the perspective of democratic theory. In J. De Bardeleben & J. Pammett (Eds.), *Activating the citizen: Dilemmas of participation in Europe and Canada*. New York: Palgrave Macmillan.

## **Artículo 4: The Promise for Democratic Deepening: the Effects of Participatory Processes in the Interaction between Civil Society and Local Governments**

Laurence Bherer\*, José Luis Fernández-Martínez\*\*, †, Patricia García Espín\*\*, ‡, & Manuel Jiménez Sánchez §

The authors have contributed equally to this article -the order of authors is alphabetical-.

\*Université de Montréal, Montréal, Canada, \*\*IESA-CSIC, Córdoba, Spain, †Universidad de Granada, Granada, Spain, ‡Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, Spain, §Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, Spain.

### **Abstract:**

Participatory processes implemented around the world in the last twenty years have not led to critical political and social transformation, as was expected when participatory democracy was first projected. However, this kind of innovation has continued to proliferate. In this context, the political effects of participatory processes must be examined more closely to understand their influence in deepening, or not, democracy. Based on six Spanish cases, the study focuses on four categories of change (towards inclusiveness, transparency, autonomy and collaboration) in the relationship between civil society and local authorities. The findings show a limited capacity of transformation because of the instrumentalisation tendencies of political promoters and the distrust of social actors.

Key words: participatory democracy, political participation, consequences of participation, civil society, democracy, empowerment

Acknowledgments: This work is part of the research project: ‘Cherry-picking: the results of participatory processes’ (<https://cherrypickingproject.wordpress.com>) funded by the Spanish Ministry of Economy and Competitiveness, Grant CSO2012-31832. We thank the other members of the research team: Pau Alarcón, Joan Font, Carol Galais, Fabiola Mota, Sara Pasadas, Carlos Ricos and Graham Smith.

Postal Address: Manuel Jiménez Sánchez, Departamento de Sociología, Universidad Pablo de Olavide, Ctra. de Utrera Km.1, Sevilla, 41013, Spain. Email: [mjimisan@upo.es](mailto:mjimisan@upo.es)

## Introduction

The launch of participatory processes (PPs) in the 1960s was rooted in a new culture of citizen empowerment. Participatory democracy was originally understood as a transformative project through which a more egalitarian relationship between citizens and state could be established. In fact, high hopes were associated to ‘the virtues of non-hierarchical and participatory decision making’ (Polletta, 2014). Nevertheless, an in depth-analysis of the current situation of PPs around the world yields a least idealistic picture (Nabatchi et al., 2012; Alarcón & Font, 2014; Baiocchi & Ganuza, 2014, 2016; Lee, McQuarrie & Walker, 2015). Even when PPs have been developed in an exemplary manner, political inequalities persist and privileged access to power is also observed. In some cases, PPs can even reinforce interaction patterns based on the exclusion, co-optation or instrumentalisation of social actors.

However, it would be inaccurate to say that PPs have no positive impacts. Participatory innovations have resulted in some democratic transformations which, though not as far reaching as first envisaged, are still promising and worthy of examination. They respond far less to a radical view of political emancipation than to a reformist approach to decision-making (Polletta, 2014). This perspective may be less appealing. Nonetheless, because they continue to proliferate in several organisations, we need to closely examine their potential effects by isolating and defining each impact in its context. Our approach focuses on the changes introduced by PPs in the relationship between civil society and local authorities. We know that PPs aim to strengthen civil society, empower social groups, and establish autonomy-based patterns of collaboration with the state (Fung, 2009; Baiocchi et al. 2008). They are seen as an opportunity to change the power relations between civil society and the authorities, to redistribute power and, in some contexts, to subvert clientelistic patterns in favour of more democratic modes (Baiocchi et al., 2011).

Here, we focus on the external relationship between civil society groups and local authorities. Research on PPs needs to look closely at the dynamics of micro-impacts or small transformations in the interactions. We specifically analyse how, and to what extent, PPs democratise the patterns of interaction by looking at four dimensions: the inclusiveness of the policy arena; the institutionalization of transparency practices; the



degree of autonomy of social actors and the horizontal multilateral interactions (vs political co-optation and opaque politics); and finally, the collaboration dynamics.

In the next section, the four dimensions mentioned above are developed into hypotheses. We then present the research strategy based on a cross-case analysis of six local PPs in Spain, three participatory budgeting examples (PB) and three advisory councils (AC). The third section shows that our cases resulted in limited political change. On the one hand, those cases that proved to be potential enhancers of democracy experienced strong resistance and, as a consequence, were short-lived. On the other hand, those cases that endured over time were limited both in their political scope and in the transformations they produced. Overall, our study shows that PPs meet with a great deal of critical resistance and inertias that prevent them from deepening democracy.

### **Participatory Processes as Modifiers of Patterns of Interaction**

The central concern that justifies the implementation of PPs is that of changing the relationship between civil society groups and the authorities, the power structure and the patterns of interaction (Abers, 1998; Fung, 2009; Baiocchi et al., 2008; 2011). By our pragmatic concept of deepening democracy we mean increased capacities for the design, management and monitoring of projects by civil society groups in specific local contexts (Fagotto & Fung, 2006).

In order to empirically grasp shifts in power relations (García Espín & Jiménez-Sánchez, in preparation), we focus on four series of impacts regarding policy networks and the decision-making processes that outlive the implementation of PPs. As Table 1 shows, by establishing this framework of four kinds of impacts, we follow the relational approach proposed by Baiocchi et al. (2008; 2011). This approach aims to make explicit the ways in which civil society interacts with the local state. In particular, we are interested in the effects on the formal aspects (effects one and two) and the informal aspects of the interaction (effects three and four). For each category, we present the positive (deepening democracy) and the negative impacts (reinforcement of patterns of exclusion, co-optation or instrumentalisation, which reduce the autonomy of social actors and their activism).

The first effect is the structural variation in the number of actors engaged in the policy networks as a consequence of new access opportunities (or barriers) derived from PPs (effect 1, Table 1). PPs may lead to the incorporation or maintenance of previously excluded social actors (Wampler, 2007; Hernández-Medina, 2010). However, PPs can also activate closure mechanisms, reducing the number of voices accessing the policy arena or circumscribing them to marginal positions. The biased selection of participants guided by political affinities may indicate instrumentalisation or coalition practices at play (Navarro, 1999; Aguiar and Navarro, 2000). More specifically, three questions are addressed: did the PP encourage the entrance of new social actors into local policy networks? Did it promote greater diversity of social actors –increasing pluralism–? Was it perceived as a new opportunity –politically meaningful– entailing, for instance, an intensification of contacts?

The second effect is related to the institutionalisation of transparency practices. When new rules are broadly endorsed by the (new) constellation of actors, new principles for interaction might be institutionalised, such as those related to transparency in politics – as opposed to opacity–. For example, changes in information flows prompted by the formalisation and announcement of new procedures governing interactions may reduce the exercise of discretionary power –by authorities and social actors– and increase the influence capacity of those devoid of power. As a side effect, decreases in the selective choice of actors and in discretionary powers may lead to greater responsiveness –when more requests, in fair competition, reach the policy arena– (Kuklinski & Stanga, 1979). A second indicator of transparency is the degree of publicity of the policy events. Thus, following the implementation of PPs, transparency practices may spread to other spheres thereby increasing the information available about different issues, and the adoption, rejection or timing for the implementation of proposals. This is critical for public monitoring of decision-making and for societal accountability (Bauhr & Grimes, 2014).

According to the literature, PPs also encourage power redistribution processes among actors and provide new political opportunities to influence decisions (Abers, 2007; Fagotto & Fung, 2006, 2009). For example, a PP triggers a process of sharing decision-making in a specific policy area which, in future, may be replicated in other areas. This third effect is crucial to understand any changes in established patterns, from those

based on clientelism towards more transparent modes of interaction (Abers, 1998; Montambeault, 2011). Power shifts triggered by PPs may enhance the social actors' capacity to advance their own interests and goals in meaningful decision-making environments (Baiocchi et al., 2011). Nevertheless, they can also lead to, or reinforce, political co-optation (Selznick, 1948). Clientelism and co-optation at the local level can be seen as a form of collective *pork-barrel allocations* (Ferejohn, 1974), not necessarily associated to corruption. Under this mode of interaction, social organisations may be internally autonomous but still dependent on stable clientelistic relationships (Baiocchi, 2008). This happens when the interaction entails the alignment and compliance of the social groups, their interests and aims with the most powerful or hegemonic actor – normally, the political party in government–. Similarly, some actors –usually public authorities– can use the participation of others for their own purposes (Baker, 1999). Hence, PPs can reinforce, or conceal, existing clientelistic patterns, not only when access is biased toward kindred voices (Navarro, 1999), but also when they alter or filter those voices, attuning them to the dominant interests (Parkinson, 2004). In short, we should examine whether our PPs cases contribute to refine or adjust clientelistic patterns or, on the contrary, contribute to undermine them.

The fourth effect is related to the degree of conflict and cooperative interaction. Changes in the three former effects may alter the patterns of interaction as regards conflict. PPs can bring cooperation to previous conflictual contexts or, conversely, they can induce conflict when established actors –either social or public authorities– resist or boycott the institutionalisation of new practices (Sintomer & Ganuza, 2011; Ganuza, Nez & Morales, 2014). Momentary increases in the level of conflict may signal the activation of power redistribution, but if not addressed, they may lead to a stalemate and, eventually, to a relapse.

Finally, our approach to these questions is guided by two analytical assumptions. First, these effects are closely intertwined, never isolated. Thus, the incorporation of new actors –for example critical social movements– may promote new sorts of information and the institutionalisation of more horizontal, and even-level relationships with authorities (Jiménez Sánchez, 2005). PPs can be likened to cluster-bombs in that they may simultaneously alter different dimensions of the political space. Second, we differentiate between effects during the implementation of PPs and those that outlive the

PPs, and become lasting features in a specific context. The duration and sustainability of changes are highly contingent on the development of the process and the procedures (Anduiza et al. 2008). Initially, PPs may attract new actors, but these may disappear as soon as their proposals are adopted, or when they stop ascribing value to the political opportunity. In any case, we track the permanence of effects either as stable changes in relationships (beyond the end of the PP), or as memories in participants and collective actors' minds that affect their present and future practices (Martín Criado, 1998).

**Table 1. Participatory processes as modifiers of established patterns of interaction <sup>a</sup>**

<b>Effects</b>	<b>Indicators (Empirical manifestations)</b>	<b>Explanatory mechanisms bringing about effects</b>
<b>(1) Pluralism</b>	Inclusiveness of policy arena  Intensification and broadening of contacts.	- Structural openings- closures in the policy network - Perception of meaningful political opportunities
<b>(2) Transparency vs opacity</b>	Variations in the degree of new patterns of communication & interaction formalization  Variations in the degree of publicity of policy events	- Institutionalisation of (new) democratic rules and practices governing information flows
<b>(3) Authority</b>	Gains/losses of political autonomy and political influence	- Structural redistribution of power (and change in authority locus)
<b>(4) Cooperation vs Conflict</b>	Variations in the patterns of cooperation/conflict	- Perceptions opportunities / threats

*Source: Authors' own elaboration, García Espín & Jiménez Sánchez, 2016.*

In order to understand empirically how those effects are brought about we developed a research strategy based on six PP cases that were implemented in Spain during the last decade.

## Methods and Data

### *Diverse and average cases*

Case-studies are a good strategy to identify the effects of PPs, and also to understand the underlying mechanisms and the transformation processes associated with them. Previous research on this topic has also followed the case-study approach, but it has mainly focused on the most influential cases, best practices or exemplary cases (Fung, 2009). Some recent studies have compared the impact of similar institutional instruments (e.g. participatory budgeting: Sintomer & Ganuza, 2011; Baiocchi et al., 2011). However, none have considered various types of participatory instruments and the effects they deliver in comparative terms.

By contrast, our case-study strategy focused on typical or unexceptional cases –as opposed to exemplary ones– and it included a variety of participatory instruments. It followed a purposive case selection, based on the intensity of cases.<sup>47</sup> Rather strict criteria were laid down to choose cases that were “producers” of significant changes: PPs had to endure over time and lead to intense interactions.<sup>48</sup> Furthermore, they had to include forums for deliberation and had to have some influence in the formulation of policy proposals. Thus, (3) participatory budgeting and (3) permanent advisory councils, which can be considered as typical permanent instruments in the Spanish context, were chosen (Font, Della Porta and Sintomer, 2014).<sup>49</sup> The six cases are located in six different cities of three Spanish regions (Andalusia, Catalonia and Madrid): one participatory budget and one advisory council in each region. The participatory

---

<sup>47</sup> ‘An intensity sample consists of information-rich cases that manifest the phenomenon of interest intensely (but not extremely). Extreme or deviant cases may be so unusual as to distort the manifestation of the phenomenon of interest’ (Patton, M. 1990:171).

<sup>48</sup> We excluded non-permanent designs (e.g. deliberative surveys) and focus instead on permanent mechanisms as advisory councils and participatory budgeting (with at least two rounds of participation).

<sup>49</sup> The sampling frame, from which our case studies were selected, is MECPALO Database on local participatory mechanisms in Southern Europe (see Galais et al., 2012).

traditions of each of these regions offer also a minimum of diversity within the Spanish context.

*Our cases: key notes on participatory processes*

In Table 2 the characteristics of the PPs selected are shown. The three participatory budgeting cases started at the initiative of local Councillors, as part of a general participatory movement that developed under leftist governments as from the second half of the 2000s. They were all implemented under coalition governments between the main party (*Socialist Party*) and the minority party (*Left Party*). However, whereas the PBs in Madrid (PB-Madrid)<sup>50</sup> and Catalonia (PB-Catalonia) were supported by the main Departments of local governments, controlled by the majority party in power, the PB in Andalusia (PB-Andalusia) was promoted and supported mainly by the peripheral, less powerful Participation Department led by the minority party in the coalition. This difference in the degree of institutional support is the key to understanding the difficulties of the Andalusia case despite the ambitious institutional design. The PB-Madrid lasted for 6 years (5 one-year-long processes), was discontinued in 2011 (after the victory of the conservative People's Party) and reimplemented in 2015, again by the *Socialist Party*. The PBs in Catalonia and Andalusia were discontinued in 2011 by the new local governments (a coalition of left wing parties in the former case, and a new conservative majority, in the latter).

PB processes are well represented through the Madrid and Andalusia cases, which included intensive-participatory schemes for the public to submit proposals, assembly-based deliberations at different levels, and community engagement of ordinary citizens (and, informally, representatives of social groups). The Catalonia case was a more limited model, public involvement was directed only to the budget for investments in public works. Nevertheless, it achieved high visibility and voting rates, deliberations being restricted to territorial round tables at the district level, with members of associations and randomly selected citizens.

---

<sup>50</sup>A basic nomenclature has been established for cases to respect anonymity: PB-Andalusia corresponds to a mid-size city in Andalusia, PB-Madrid and PB-Catalonia for the cases selected in those regions. For advisory councils (ACs) the logic is similar. None of the PPs were implemented in the capital cities of Andalusia, Madrid or Catalonia, but in mid-size cities which are described below.

The advisory councils (ACs) analysed had different origins. The AC of Catalonia was the personal initiative of a Socialist Mayor who learned about this model from an advisory council created in Barcelona for associations and public figures (known as the ‘Council of the Wise’ model). The Madrid AC was originally a council composed solely by representatives of associations whose main function was to develop participatory budgeting for public works. Due to the financial crisis this activity ceased and then it became an associations’ advisory council exclusively. Both the Madrid and Catalonia ACs showed moderate and low interaction intensity (two to five meetings, and one to three meetings per year, respectively). Their role was to inform, rather than advise, about a broad spectrum of local issues. In fact, the minutes of their meetings include rather diverse topics (water management, cultural activities or specific problems in neighbourhoods) due to lack of clarity in the definition of objectives. The Andalusia AC's origin was participatory since in 2007 the associations themselves requested the creation of a local forum to meet one another. To create it, a year-long participatory process was implemented. Unlike the other ACs mentioned, the Andalusia AC was more activity-intense and focused on a specific area –volunteerism policy–, with clearly defined objectives and frequent meetings.

Table 2. Features of the Cases

Participatory Process City and Period	Who participates? Selection of participants	How to participate? Intensity, duration, decision-making and bodies	To what extent? Policy stages
PB-Andalusia 100,000 inh. Approx. Participatory Budgeting 2008-2010 (2 processes)	Open to all citizens (over the age of 14) Self-selected citizens Self-selected organizations (participation as individuals) Number: 100-200 participants	Intense interaction / short period of time Aggregation (final voting), bargaining and deliberation Bodies: Assemblies on regulations, motion groups, zone assemblies, city councils	Direct authority (decision) over the allocation of resources (concrete proposals). Proposition, decision-making, control, implementation and evaluation Low rate of implementation Estimated €230,000 in 2009
PB-Madrid 150,000 inh. Approx. Participatory Budgeting 2004 -2010 (5 processes)	Open to all citizens (over the age of 14) and associations; public administrators and local government staff as facilitators. Number: from 1,004 (2004) to 3,939 (2010) participants.	Intense interaction / extended over years Aggregation (final voting), bargaining, deliberation and virtual participation Bodies: territorial roundtables, zone assemblies, council and coordinating commission	Direct authority (decision) over the allocation of resources (concrete proposals). Proposition, decision-making, programming, implementation and follow-up 1.2 M in 2004, 3 M in 2010
PB-Catalonia 200,000 inh. Approx. Participatory Budgeting 2008-2011 (1 process in this multi-year format)	Open to all citizens Associations and stakeholders Citizens randomly chosen Public officials Number: 7,640 (voters)	Intense interaction/ short period of time (1 year) Deliberation (prioritization), aggregation (final voting), virtual participation and follow-up Bodies: territorial roundtables, and city council	Direct authority (decision) over allocation of resources (concrete proposals) Proposition, prioritization of proposals, decision-making and follow-up Investments budget (4 M in 2009)
AC-Andalusia 200,000 inh. Approx. Volunteering Council 2007 – To date	Mayor, councillors, political parties and trade unions Citizens randomly chosen (n=2) Representatives of neighbourhood and other associations Experts (university and institutions) Number: 19-35 participants	Moderate interaction / extended over years Several meetings per year Combination of bargaining and deliberation Predominance of consensus logic Bodies: council and temporary commissions	Advisory function (recommendations on volunteerism) and direct power (co-decision strategies, campaigns). Diagnosis, programming, decision-making, implementation and evaluation
AC-Madrid 45,000 inh. Approx. Advisory Associations Council 2002 – To date	Mayor, councilor of participation and political parties; Representatives of neighbors' associations (n=3); and others associations (n=14) Number: 13-19 participants.	Moderate interaction / extender over years Between 2 – 5 meeting per year Bodies: councils and commissions	Advisory function (formulate proposals on a broad variety of issues) and deliver recommendations to government bodies such as the plenary
AC-Catalonia 45,000 inh. Approx.. City Council 2006 -2011	Mayor, Participation Councilor, political parties and trade unions; Citizens randomly chosen (n=10); Representatives of neighbors' associations (n=5); other associations (n=10); Representatives of neighbours' associations (n=5); other associations (n=10); representatives of sectoral councils; VIPs chosen by Mayor (n=5). Number: 40-50 participants	Low interaction/ extended over years One meeting per year and two special processes (more intense) on city trade and culture Information exchange, deliberation and brainstorming Bodies: council and commissions	Advisory function (formulate proposals on a broad variety of issues) and deliver recommendations to government bodies such as the plenary

Source: Authors' own elaboration



### ***Case construction and analysis***

These six cases were empirically constructed through desk research (internal rules, minutes, marketing brochures, local media reports, etc.) and 51 semi-structured, recorded and transcribed interviews. To ensure a dialogic approach to construct the cases, we selected informants from different sectors, having a direct knowledge of the process and its impact: political authorities (7), administrative staff (11), political opposition (7), and members of social groups –participants and non-participants (22) – and external observers (4).<sup>51</sup> As our analytical approach was mainly theory-driven, a rather structured script was previously tested through an exploratory phase to see how well it worked with informants.<sup>52</sup> The views and discourses of informants with different profiles were contrasted in a dialogic way to build and describe the effects within each case. Also, different views were contrasted with information about the process and the characteristics of the local political context.

After the fieldwork, the resulting interviews were highly organised and the answers classified according to the effects produced by the PPs. The effects of the processes on civil society had to be captured inductively through the analysis of the field data and the context of cases. Process coding and cross-case analyses (CCA) were assisted by *NVIVO® software*. The CCA logic (Miles & Huberman, 1994) is suitable for in-depth research of a dependent variable such as the changes in the interaction between actors while introducing variation in the contexts (PPs). The main aim was not only to confirm the –positive or negative– changes, but also to show how participatory instruments activate different pathways for change. The findings show ‘plausible’ pathways by which changes in civil society can be defined.

---

<sup>51</sup>We conducted about 9 interviews (each, 45-60’ long). The profiles were selected for their ability to give precise information about the PP: representatives (reps.) of a recently constituted social group; reps. of a non-participant social group; reps. members of a pre-existing social group; member of a non-participant social group; public participation professionals (PPP); administration staff/public officials (in the specific policy area); political authorities (party promoter); political authorities (in that specific policy area); opposition party representatives; and external observers (e.g. an academic, a journalist or a socially engaged person).

<sup>52</sup>The results of the exploratory phase are based on expert academic and practitioner interviews and group interviews (see Jiménez Sánchez & García Espín, 2015).

***Results: democratising effects and patterns of change.***

Case studies were analysed following a twofold purpose. Firstly, we focused on tracking the micro-processes which delivered the effects in the context of cases. Secondly, we proceeded to compare the four types of effects across the cases.

***Incipient plurality in local networks***

By introducing participatory mechanisms, the most immediate effect expected has to do with changes in the constellation of participants and the intensification of contacts. The PBs cases resulted to be inclusive of new actors, increasing the plurality of local politics. The three PBs incorporated recent and non-organised social groups to the local policy network. In the case of the PB-Andalusia, for example, all residents were called to participate and to make proposals. This enabled a collective of irregular immigrants, living in a detention centre, to draw up their own proposals. This collective proposed a *Time Bank* to exchange services with neighbours, and were supported by the process facilitators and an advocacy group. In the case of the PB-Madrid, a new group of young skaters presented a proposal that was approved, to build a skate park. Similarly, in the Catalonia and Andalusia PBs, two skaters' groups organised to present proposals for a skate park which were also approved. These groups' involvement was short-lived: in the first case, they became disinterested once their skate park was built; in the latter two cases, because they were disappointed by the local governments' decisions not to build the skate parks.

Also in the PB cases, a second type of incorporation was the involvement of organisations previously excluded. For example, in the PB-Andalusia, peripheral neighbourhood associations accessed decision-making and advanced historical demands.<sup>53</sup> Excluded social actors, in particular, perceived the process as a meaningful opportunity, which encouraged them to participate. Also, the standing acquired by a neighbourhood association led to strengthening bonds with the public administration so as to later launch projects, such as a soup kitchen and free private tuition for underprivileged children from the neighbourhood.

---

<sup>53</sup>The fact that there were prioritisation criteria of 'social justice' and "historic claim" for proposals, meant that peripheral neighbourhood associations were especially well situated to put in their proposals.

As regards public officials, PPs entailed the intensification or new interactions between authorities and social groups. Some association representatives, for example, highlighted the new opportunities to meet and foster their relationship with public officials. In the PBs in Madrid and Andalusia, members of associations explained how certain local officials, usually removed from contact with the public, such as those working in the *Infrastructure Departments*, not only participated in the assemblies, but also showed willingness to further contacts beyond the process.<sup>54</sup>

The AC of Andalusia also incorporated associations not previously part of the institutional welfare and voluntary networks, such as neighbourhood, leisure-time associations and union groups. In fact, in one of the regular renewals –which take place every four years–, 19 associations requested their admission. This attraction effect was much less significant in councils elsewhere, in which the constellation of social actors remained practically unaltered.

However, councils did foster the intensification of relationships between already connected actors. For example, the Volunteers Council (AC Andalusia), where the same number of public officials –political and technical personnel– sits together with civil society actors, facilitated an intense and solid network of relationships among participants, to the point of co-producing activities and campaigns.<sup>55</sup> Meaningful and continuous relationships were maintained over time. The other two councils (with an average of three meetings per year) proved to be less empowered and less issue-focused. Although they promoted contacts among actors, they did it less actively. A representative of a neighbourhood association in the Madrid AC stated: *‘Obviously, it is going to establish ties, you have the Treasury Councillor’s phone number and then, you can call him... I mean, you have a more human relationship’*. Similarly, as a member of a local trade association in the Catalonia AC put it: *‘Having more contact... sure, there*

---

<sup>54</sup> Administration officials also find a political opportunity to find solutions to long-standing problems. An observer of the PB Madrid explained how the local administration also took the PP as an opportunity to solve long-standing and demands left on the shelf as an exercise of ‘administrative activism’: ‘I would say that the [Public] Administration, rather than prioritise new issues, generated an “administrative activism” to solve problems to which it had not found a solution for a long time’ (PB Madrid, man, external observer).

<sup>55</sup> Now, an equal number of representatives from the local administration and from social groups is a requirement set down in the Andalusian Law on Volunteering. This point is one of the most criticised by political authorities and administrative personnel because it means that somehow administrative officials are duty-bound to attend Council meetings, though they are not at all interested.

*are more ties... Meeting each other, being able to speak on equal terms... "Listen, if you have any problems come to see me... The doors are open".*

Thus, while PBs opened the networks to new actors, ACs produced higher contact density, incorporating new actors only in the Andalusia AC. The attraction appeal that PPs had (either for new actors or for new encounters) hinged on their capacity to be perceived over time as a meaningful political opportunity.

The resulting increased plurality claimed (more interests at play in the policy network, which might become more representative) started off from existing micro practices targeting the inclusion of excluded actors –at least, for a brief period–, and the personal ties and mutual acquaintance between representatives of associations and the local authorities. As we will see below, these effects on the composition of local networks appear associated to other effects on transparency and information flows.

#### ***Changes in information flows: from particularistic to societal accountability***

As we have seen, PPs may incorporate new social actors and increase personal contacts among them, but they may also preserve or reinforce traditional modes of interaction based on bilateral and asymmetrical relationships. Cross-case analysis points to other effects of PPs, such as a change in information flows as a key factor influencing the interaction patterns. In terms of transparency, the Andalusia AC and the PB-Madrid differed favourably from the rest. They made possible a change from traditional top-down and bilateral patterns towards two-way and open multilateral ones, thus increasing transparency. Both PPs showed their potential to promote open societal accountability mechanisms instead of particularistic ones.

In contrast, the ACs of Madrid and Catalonia illustrate the traditional mode of communication in which the information flows (1) are bilateral, flowing mainly from authorities to social organizations, (2) access to information is usually triggered by requests from social actors and (3) the demands from social actors tend to be particularistic (confined only to the narrow interests of actors) while the public authorities retain the control over the disclosure of information. The narrow and self-interested motivation of these information requests is reflected in the following extract from an interview with a representative of an opposition political party (*Socialist Party*)

in the AC of Madrid.<sup>56</sup> *‘They [social group participants] speak only about topics of their interest; they openly justify their presence [in the advisory council] for that, “I am here to ask: what about my staff?”’*

Also, the asymmetric nature of these exchanges is manifested in the following statement in which a participant and leader of a neighbourhood association positively valued the opportunity to transmit queries from fellow neighbours:

*‘And so, as representative of my neighbourhood, I transmit to the authorities the questions that I collect ‘here and there’, but when topics of greater importance are at stake, [the authorities] pose the questions, inform us, and ask for our opinion on some particular points’.* (AC Madrid, man, representative of a neighbourhood association)

To a great extent, information disclosure still depends on the proactive attitude of the social actors who act as social brokers. However, the final decision on disclosure is still taken by the authorities. At best, this may increase social actors’ capacity to monitor authorities. Nevertheless, this type information flow still corresponds to a logic of vertical accountability.<sup>57</sup>

By contrast the Andalusia AC showed changes in the information flows that increased transparency. In this case, the mechanism wields greater power (though limited to the voluntary sector policies), and social actors do set the council’s agenda. Thus, the PP has fostered a new dynamic of multilateral exchange of information with the authorities, and also among social actors who inform about their activities out of the Council. This change was described, for example, by a municipal staff member: *‘over these last years, the truth is that they put in place a more transparent and consensual work dynamic that, maybe, did not exist before’.* The former Councillor of Participation fully concurred with that vision:

*‘I think it's a fact that we attempted to do everything together and with transparency in each of the processes carried out, from the initial design through to its implementation, evaluation...’*

---

<sup>56</sup>These self-interested demands for information do not follow any clear path towards policy-making. They are the public “voicing” of particular demands. Once aired in the Advisory Council, they may acquire more visibility or more legitimacy, as being “publicly” sanctioned. Nevertheless, rather than change the information flows, they reinforce the pre-existing (bilateral) patterns of communication.

<sup>57</sup>Further, in the Advisory Councils cases, the dissemination of information does not guarantee publicity and availability to large audiences.

Here we can detect a sort of transit towards more transparent politics, as well as the limitations of this type of mechanism. Information disclosure remained circumscribed to the social actors engaged in the voluntary and sectoral associations' network, with little echo among the public at large and, hence, with a limited –although positive– impact on societal accountability.

These limitations are not encountered in the PBs, where we find evidence about how participatory reforms might entail forward steps toward changing the information flows and reducing opacity in the interactions between authorities and civil society. PBs entail explicit rules on the publicity of the policy process and events. Relevant information is disclosed by default –not on demand– with fewer restrictions. Obviously, the opportunities for societal monitoring increase. The Andalusia PB, for example, included a comprehensive policy procedure from the initial self-regulation to the self-evaluation of the process results. All phases were open to participation. However, most interviewees pointed to parallel bilateral channels with local authorities, undermining the potential effect of the new mechanism. Before the implementation of the PB Andalusia, ‘face-to-face’ private encounters between the powerful presidents of neighbourhood associations and local politicians was the usual mode of communication and information exchange, which was less accessible for small, critical and unorganised groups. So much so that bilateral communication persisted and, when the PB-Andalusia was discontinued in 2011, the new local government restored this basic logic of bilateral relationships (in the form of Participation Councillor’s ‘visits’ to associations) as the main communication channel. As an informed observer highlights:

*‘I think they [neighbourhood associations’ leaders] got more out of face to face meetings with incumbent politicians. They did not understand that participatory budgeting did not consist only in getting a park for children; it was a process with assemblies, voting, formulation of proposals... the process, as a whole, was very important because you were politically engaged. So, I think that for them face to face meetings were better’.* (PB Andalusia, woman, external observer, NGO social worker)

In this case, bilateral exchanges of information were, and continued to be, the prevalent mode of communication between the most powerful social agents and local authorities.

The PB in Madrid did not include an initial process of self-regulation (as did the PB-Andalusia). Nonetheless, it established clear procedures for policy-making based on territorial assemblies and city councils which monitored the whole process. A basic tool

of visibility consisted of a website in which the progress of policy proposals was tracked from the starting-point, the technical validation, through to the voting and final implementation. For one of the facilitators, *'publicity' implied 'engagement [of associations] in the participation game, with no need to go to the [local politicians'] offices'*. The new open procedures implied the institutionalisation of a different communication channel (based on grass roots public assemblies and website follow-up), by contrast with previous opaque procedures, symbolized by private encounters between association leaders and party representatives. According to interviewees, this horizontal (multilateral) flow of information became respected and highly valued even by local authorities:

*'At the beginning, the district Councillor didn't believe so much in these... [processes]. Because he believed more in 'the neighbour comes to me [the Councillor of the district] and tells me whatever he wants and I do it, you know?' This is the way it was done before, 'the neighbour came to me'... There was not a process... and things were agreed to in that interview with the neighbour. Thus, if a neighbour didn't go there to talk to the Councillor, things weren't done. [...] [After the PB] Every political party, all of them are changing their perspective, so, the point is that the neighbours propose things. It is not that someone comes here and proposes a solution for everything'*. (PB Madrid, man, member of a social group)

Bottom-up communication channels became rooted in the memory of the members of social groups. This memory of social accountability and transparency in policy-making remained even after the participatory budgeting was discontinued in 2011.

### ***The anfractuous patterns towards authority***

At first, PPs respond not only to the idea of changing the information flows, but also to that of empowering and transferring authority to social groups and ordinary citizens who are rooted in the territory (Fung, 2009). The institutionalisation of grass roots capacities to propose, decide, deliver and evaluate projects is a crucial effect related to authority.

In the Volunteers Council in Andalusia, the authority of social groups became guaranteed and, in fact, social groups managed to be the leading force driving the design and implementation of the policy on volunteerism in the city. As the representative of an association explained:

*‘Nowadays we cannot come here to say: ‘We want this. So, what is the City Hall going to give me?’ No; we want to do this, so, we must agree among ourselves [social groups]. OK. Then, in what aspects is the City Hall able to collaborate? Collaborate, that means no money at all. The City Hall is going to provide the stereo player. NWA [Association’s name] is going to bring whatever and Unite Volunteers brings something else...’* (AC Andalusia, woman, member of a participant social group)

This dynamic showed cooperation or co-production practices –sharing resources and decision-making–, all actors have a similar amount of responsibility, and the welfare entities play an important leadership role: *‘the city hall collaborates; but the activities are implemented by us [welfare] entities’* (AC Andalusia, woman, member of social group). Cooperation, here, is based on the autonomy of the entity to organise, consensually, its own activities and agenda. However, this dynamic is limited to the policy on volunteerism which, not being a central policy area for the local administration, has been affected by austerity policies that have left it with very scarce resources.

The PB-Madrid also reflects this process of construction of an authoritative social “voice” to further impress on public authorities the need, when drawing up their agenda, to take into account citizens and/or social actors (the mechanisms of internalisation and commitment towards the new rules). Changes in the practices of agenda-setting are reported by representatives of social groups:

*‘Now the perception is that things have to be done together and from the bottom up. There has to be a [grass root] demand; it cannot be, as happens in our neighbouring cities, where a swimming pool is built at the Mayor’s whim.’* (PB Madrid, man, member of a social group)

In this PB, the changes in the information flows (bottom-up) triggered a change in the traditional (opaque and vertical) practices of agenda-setting in local neighbourhoods. The following fragment illustrates the new dynamics:

*“Of course, participatory budgeting produced a good many proposals that were not approved, lots of proposals (...), and, during the last two years some political representatives [district Councillors] realised that those proposals were worthy of consideration and incorporated them into their agenda. They realised that demands coming from the participatory process offered a good map of citizens’ needs... and so, proposals that had received enough votes in the assemblies were retrieved and implemented by other means”.* (PB Madrid, man, public participation professional)



A similar process was followed when writing electoral manifestos: political parties started looking into participatory budgeting proposals to draw up their programmes. Thus, as the PB-Madrid showed, PPs undermine the traditional opaque and vertical practices of determining the political agenda at district level. They can move the locus for making demands and of authority out of the opaque ‘politicians’ offices’ towards more transparent, bottom-up and multilateral public spaces. However, as this PB was discontinued in 2011, only the memory of this practice remains.

***The resilience of established patterns of interaction: between adaptation and conflict.***

New transparent, bottom-up and multilateral channels can nevertheless be burdened by previous modes of interaction often based on clientelism, bilateral communication and opaque politics. Those patterns are characterised by asymmetric exchanges, in which parties, political leaders and electoral dynamics still dominate. Indeed, our findings reveal the pervasive capacity of clientelism to assimilate participatory processes even when they did not respond originally to that logic. The only case where this pattern of accommodating clientelism is not detected, is in the PB-Andalusia, where the process clashed with prevailing practices, could not continue and failed (it was discontinued in 2011). In this section we examine how sometimes PPs promote this process of adjustment to clientelistic patterns.

In the Catalonia AC, all interviewees pointed to a pattern of continuity in the relationships. The representative of a social group explained how it “*opened the doors*” of the City Hall, because personal contacts facilitated future collaboration (though it existed before). The maintenance of such contact-patterns by this AC was identified by other participants as reproducing clientelistic modes of interaction. The practices that provided the political frame for that participatory process (the top-down way in which participants, agenda and appointments were decided) meant that the Council was perceived as preserving the previous network of relationships, which implied a dominant role for the governing party over decades. This role was described by the most varied informants. For example, a member of a neighbourhood association describes this way of working: ‘*The proposals [in the Council] are always submitted by... It is our fault [alluding to the lack of initiative of social groups] because we consent to it, we only work prompted by the Administration*’. Similarly, the public participation professional in charge of this process pointed out that:

*‘We are not talking about clientelism, not at all...But, what are the issues discussed in the Council? Issues which are already relayed by the City Hall, topics which are already proposed [in the Government's agenda]’*

Though this last actor did not openly talk about clientelism, there were direct allusions to concrete practices of political co-optation, meaning that the local government organises the Council activity, issues, participants and dates according to its own political interests. Thus, the Council had the effect of maintaining previous patterns of interaction based on compliant collaboration, with the local government dominating the arena by framing the context of participation, and social groups not taking the initiative.

Beyond practices of excessive framing and co-optation, PPs can also promote *pork barrel politics* dynamics (client exchange) as a consequence of intended strategies, or due to political inertias (path dependency). Even in those cases where there is an increase in the public flow of information and bottom-up channels, as in the participatory budgeting cases, we find a variety of clientelistic practices. For example, in the the PB-Madrid, where public assemblies and bottom-up procedures gained legitimacy, for some social groups there were still parallel clientelistic practices. They were related to the self-selection of participants according to party affinities and the social coalitions formed by the local government (Navarro, 1999). Moreover, members of some social groups talk about new forms of “client” behaviour, describing how participants in assemblies ‘only defended their own projects’, as if citizens responded to a clientelistic culture that, reinforced by the PB, made individuals compete for scarce resources. Pork-barrel politics, in this case, are seen as a new type of self-interested and *consumer relationship* (Blanco, 2013: 169) versus a more collective elaboration of policies among different actors rooted in the territory.

In contrast to this new clientelism, other PPs touched the core of clientelistic systems of interaction. As they are based on opacity and bilateral contacts, when PPs introduce more transparent interactions conflicts may arise with actors reluctant to accept change. For example, in the PB-Andalusia the most powerful neighbourhood associations decided to drop out of the PB and boycott it, so a conflict ensued with the Participation Department. *The Federation of Neighbours’ Associations* publicly rejected the PB and withdrew as a protest against the participation framework. The Federation wanted to be recognized as more representative than any individual citizens. As the leader of an association explains: *‘It [the PB] had to take into account, above all, who was*

*represented there, I mean, [as a representative] someone who represents four people, is not the same as someone who represents 20 people...*' According to this leader, the representative role of neighbourhood associations had not been properly acknowledged, as traditionally, they had played a central role in local politics. In fact, these associations see the PB as a challenge to their previous role of social mediators between representatives and citizens:

*'[The most powerful neighbourhood associations] saw it [PB] as a threat because, traditionally, they had been participating through the presidents and the representatives of their associations who normally met [privately] with the incumbent Councillor, demanding things, and obtaining them (or not), depending on their track record...' (PB Andalusia, woman, external observer).*

These practices of social mediation, based on bilateral, informal and opaque encounters between associations and political leaders were challenged by the PB. Hence, those who were used to these practices resisted the PB and conflict ensued (Ganuza, Nez and Morales, 2014). Obviously, when powerful actors (such as these neighbours associations) decide to oppose the new open, transparent and multilateral channels, the new procedures hardly get institutionalised and a memory of conflict remains. The PB Andalusia was discontinued in 2011 by the new right-wing local government and has not been resumed.

The frustrated institutionalisation of democratic –transparent, multilateral and open– channels can be also observed in the PB-Catalonia. The selective implementation of proposals provoked bitter conflicts between some social groups and the local authorities, damaging the credibility of this process for the future. After the process, the local authorities practiced cherry-picking of proposals (Font et al., 2016), and this led to some of the PB (final) proposals being either neglected or modified by the Administration. Conflict broke out as a reaction against the shortcomings in the implementation phase, perceived by some social actors as unfair and biased. A group of young skaters was one the worst affected. The group's proposal for the construction of a skate park, which had been technically difficult to draw up, was approved in several districts following its public submission. But the proposal was not implemented, and this unleashed a media conflict between the young skaters and the City Hall. Four years later, the skaters' speaker stated that *'the only solution would be to sue them [before the courts]'*, the Mayor's Office argued that the crisis context imposed other social

priorities. However, other PB proposals submitted by other –more powerful– neighbourhood associations were implemented (*selective implementation*), and this was interpreted as a public biased and favourable treatment of previous clients. For some actors, the PB’s final implementation of proposals reflected the traditional privileged treatment afforded to some associations, according to their political affinities with the city’s leading party. For most of the actors, what remained was a memory of conflict and biased public response.

### ***Conclusion***

Overall, the general narrative of the six cases is one of continuity and reproduction of well-established –often client-based– patterns of interaction. In other words, we are facing the failure of reforms and the non-fulfilment of the democratic promises formulated by the democratic theory and found in best practices. However, as Table 3 shows, our cases also unfold along diverse trajectories of partial, inchoate effects which allow us to grasp their transformative potential, and the processes through which they could have crystallised. Using the analogy of the funfair *High Striker attraction*, none of our PPs hit ‘the system’ hard enough to raise the lever up to ringing the bell, meaning “success” or ‘sustainable empowered participation’ (Fung, 2009; Fagotto & Fung, 2006). However, at each stroke of the PP the puck reached different heights up the tower, turning on diverse lights for a while, before descending more or less rapidly to the base (to a situation not very different from the initial state of affairs).

A general picture of how disruptive was the implementation of each participatory mechanism is shown in Table 3. The ‘Yes’, ‘No’ or ‘Limited’ values are based on the overall interpretation of the information provided by the diverse informants in each case. The colouring –white and different shades of grey– of each cell denotes the positive, medium or negative impact of that effect. Those colours remind us of the lights turning on and off in the High Striker tower (i.e. the more white ‘lights’ are activated the stronger the hit, or the more disruptive the case).

**Table 3. Effects on the relationship between civil society and the authorities**

Effects	Transforming process	Advisory councils			Participatory budgeting		
		AC Cat	AC Mad	AC And	PB Cat	PB And	PB Mad
<b>(1)</b> <b>Selection of the policy arena</b>	Did the PP attract new social actors? (potential for the self-organization of civil society)	No	No	No	Limited	Yes	Yes
	Did the PP broaden the selection criteria of local policy arenas? (greater pluralism)	No	No	Limited	Limited	Yes	Limited
	Is the PP perceived by most participants (social actors) as a new and meaningful political opportunity?	No	Limited	Limited	Limited	Yes	Yes
<b>(2)</b> <b>Transparency vs opacity</b>	Did the PP change the information flow from a top-down flow to a multilateral one??	Limited	Limited	Yes	Limited	Limited	Yes
	Did the PP promote publicity of the decision-making process, and hence, societal accountability?	No	No	Yes	Limited	Limited	Yes
<b>(3)</b> <b>Autonomy vs Co-optation</b>	Did the PP undermine clientelistic patterns?	No	No	Limited	No	No	Limited
<b>(4)</b> <b>Cooperation vs Conflict</b>	Did the PP generate new patterns of cooperation in the local political network?	No	No	Yes	No	Yes	Yes
	Did the PP overcome resistances, such as withdrawals and boycotts?	No Just lack of initiative of social groups	Yes from opposition parties	Yes	No From critical groups	No from established social actors, opposition parties	Yes from opposition parties & leftist groups
<b>Length of duration</b>		2006-2011	2002-to date	2007-to date	2008-2011	2008-2010	2004-2010

*Source: Own Elaboration*

As expected, white and light-grey cells are more frequent in participatory budgeting than in advisory councils, particularly in PB-Madrid and PB-Andalusia. Both show their capacity to potentially transform local politics and question clientelistic modes. Advisory councils are less disruptive, mainly because the processes are more selective (only a selection of social groups engages). However, modest increases in access to the political arena, as in the AC Andalusia, can be associated to changes in the patterns of interaction.<sup>58</sup> Hence, new access opportunities seems a condition to further micro-transformations; but, as the AC Madrid and the AC Catalonia show, the increase in contacts among social groups cannot always be associated to other effects of democratic deepening, but to a modest increase in the information exchanges.

The variety of processes and developments, allows us not only to confirm the limited transformative capacity of the most standard PPs, but also to recognise their potential

<sup>58</sup>As mentioned, the origin of the AC was a participatory process that entailed the incorporation of previously excluded actors.

regarding the establishment of public, transparent, multilateral and, eventually, empowered decision-making procedures at the local level. Two processes seem of particular relevance. The first is associated to the increase in pluralism: the capacity of PPs to transform the composition of local political networks by reducing the selection of participants and strengthening interactions (the contacts) among social actors. So long as PPs are perceived as meaningful opportunities, previously non-mobilised social groups –and previously excluded social actors– may enter the arena of institutional politics bringing new issues and increasing pluralism (Wampler, 2007). The second change regards the activation of societal accountability mechanisms –as opposed to particularistic accountability–, and the modification in the nature of the information flows. The generation of a dynamic of bilateral and multilateral flows of information among actors is clearly connected to the degree of information disclosure fostered by the PP (Wampler, 2004). As in the AC Andalusia and, more widely in the PB Madrid, transparency at different stages of the processes, not only promoted societal accountability, but also activated sustainable channels of bottom-up demand, and the responsiveness of the authorities. However, as shown by the PB-Madrid after it was discontinued, procedures based on transparency and bottom-up demand only remained as a collective memory of the members of civil society groups.

Our cases display a story of limited, micro political change. In most cases PPs had to surmount critical resistances and inertias. They had to face, on the one hand, the instrumentalisation tendencies of political promoters and, on the other, the distrust of well-established civil society actors and opposition groups. Our cases indicate a general tendency to fail, as previous “realistic” assessments have stressed. But, we have also identified a series of small processes, partial and incipient effects, which reveal the actual transformative potential of some of these mechanisms. As our “normal” cases show, they can be tools to increase transparency, publicity, multilateralism and, sometimes, to empower social actors. In fact, PPs institutionalised some practices tending toward those standards, and they also left memories of more democratic working styles. However, they did not bring about a radical change in how local politics are conducted.

## References

- Abers, R. (1998) From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil, *Politics and society* 26, pp. 511-537.
- Abers, R. N. (2007) Organizing for governance: Building collaboration in Brazilian river basins, *World Development*, 35(8), pp. 1450-1463.
- Aguiar, F., & Navarro, C. J. (2000) Democracia y participación ciudadana en los municipios: ¿un mercado político de trastos. *Revista Internacional de Sociología*, 89-111.
- Alarcón, P., & Font, J. (2014) Where Are the Boundaries of Deliberation and Participation? A Transatlantic Debate. *Journal of Public Deliberation*, 10(2).
- Anduiza, E., Font, J., Mas, P., & De Maya, S. (2008) The Electoral Impact of Direct-Democratic Practices. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(2), 473-491.
- Baiocchi, G. (2005), *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre* (Stanford, CA: Stanford University Press).
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014) Participatory budgeting as if emancipation mattered, *Politics & Society*, 42(1), pp. 29-50.
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2016) *Popular Democracy*. (Stanford: Stanford University Press, forthcoming in autumn).
- Baiocchi, G., Heller, P & Silva, M. K. (2008) Making space for civil society: Institutional reforms and local democracy in Brazil, *Social Forces*, 86(3), pp. 911-936
- Baiocchi, G., Heller, P., & Silva, M. (2011) *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*, (Stanford: Stanford University Press).
- Baker, G. (1999) The taming of the idea of civil society, *Democratization*, 6(3): 1-29.
- Bauhr, M. & Grimes, M. (2014) Indignation or resignation: the implications of transparency for societal accountability, *Governance* 27(2), pp. 291-320.
- Blanco i Fillola, I. (2013). De la experimentación participativa a la radicalidad democrática. Crisis, movimientos sociales y participación ciudadana en el ámbito local. *Documentación social*, (168), 159-178.
- Fagotto, E. & Fung, A. (2006) Empowered participation in urban governance: the Minneapolis neighbourhood revitalization program, *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), pp. 638-655.

- Fagotto, E. & Fung, A. (2009). *Sustaining Public Engagement: Embedded Deliberation in Local Communities* (East Hartford, CT: Everyday Democracy & Kettering Foundation).
- Ferejohn, J. A. (1974) *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968* (Stanford, CA: Stanford University Press).
- Font, J., della Porta, D. & Sintomer, Y. (2014) *Participatory Democracy in Southern Europe: Causes, Characteristics and Consequences* (London: Rowman & Littlefield International).
- Font, J., Pasadas, S. y Smith, G. (2016) Tracing the Impact of Proposals from Participatory Processes: Methodological Challenges and Substantive Lessons, *Journal of Public Deliberation*, Vol. 12: Issue 1, Article 3.
- Fung, A. (2009) *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy* (Princeton and Oxford: Princeton University Press).
- Galais, C., Font, J., Alarcón, P. & Sesma, D. (2012) Methodological challenges for the large N study of local participatory experiences: combining methods and databases, *Revista Internacional de Sociología*, 70(extra 2), pp. 65-87.
- Ganuzza, E., Nez, H. & Morales, E. (2014) The struggle for a voice: tensions between associations and citizens in participatory budgeting, *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(6), pp. 2274-2291
- García Espín, P. & Jiménez Sánchez, M. (2015) Los efectos de los procesos participativos en la sociedad civil. La opinión de los expertos, *Informes y documentos de trabajo*, IESA-CSIC. Available at: <http://hdl.handle.net/10261/114833>
- García Espín, P. & Jiménez Sánchez, M. (in preparation) Participatory processes as democracy enhancers. Effects, mechanisms, and evidences in civil society and its interaction with the state.
- Hernández-Medina, E. (2010) Social inclusion through participation: the case of the participatory budget in São Paulo, *International Journal of Urban and Regional Research* 34(3), pp. 512-532.
- Jiménez Sánchez, M. (2005). El impacto político de los movimientos sociales: un estudio de la protesta ambiental en España (No. 214). CIS.
- Kuklinski, J. H., & Stanga, J. (1979) Political participation and government responsiveness: The behavior of California superior courts, *American Political Science Review*, 73(4), pp. 1090-1099.
- Lee, C.W., McQuarrie, M. & E.T. Walker. (2015) *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the new public participation*. New York: New York University Press.



Martín Criado, E. (1998). Los decires y los haceres. *Papers: revista de sociologia*, (56), 057-71.

Miles, M.B. & Huberman, A. M. (1994) *Qualitative Data Analysis*, 2nd edition (Thousand Oaks, CA: Sage Publications).

Montambeault, F. (2011) Overcoming clientelism through local participatory institutions in Mexico: What type of participation? *Latin American Politics and Society*, 53(1), pp. 91-124.

Nabatchi, T., Gastil, J., Weiksner, G. M., & Leighninger, M. (Eds.). (2012) *Democracy in motion: Evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement*. Oxford University Press.

Navarro, C. J. (1999) *El Sesgo Participativo* (Madrid: CSIC).

Parkinson, J. (2004). Why deliberate? The encounter between deliberation and new public managers. *Public administration*, 82(2), 377-395.

Patton, M. Q. (1990) *Qualitative Evaluation and Research Methods* (Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc.)

Polletta, F. (2014) Is participation without power good enough? Introduction to “Democracy now: Ethnographies of contemporary participation”, *The Sociological Quarterly*, 55(3), pp. 453-466.

Selznick, P. (1948) Foundations of the theory of organization, *American Sociological Review*, 13(1), pp. 25-35.

Sintomer, Y. & Ganuza, E. (2011) *Democracia Participativa y Modernización de los Servicios Públicos: Una Investigación sobre las Experiencias de Presupuestos Participativos en Europa* (Ámsterdam: Paris TNI/La Découverte).

Smulovitz, C. & Peruzzotti, E. (2000) Societal accountability: the other side of control, *Journal of Democracy*, 11(4), pp. 147-158.

Wampler, B. (2004). Expanding accountability through participatory institutions: Mayors, citizens, and budgeting in three Brazilian municipalities. *Latin American Politics and Society*, 46(2), 73-99.

Wampler, B. (2007) Can participatory institutions promote pluralism? Mobilizing low-income citizens in Brazil, *Studies in Comparative International Development*, 41(4), pp. 57-78.



**BLOQUE 3: ETNOGRAFÍA POLÍTICA Y MARCOS DE LA  
EXPERIENCIA PARTICIPATIVA**

**Artículo 5: “Nothing about politics”: The political scope in rural participatory governance, a case-study in the Basque Country.**

Patricia García Espín (IESA/CSIC and Universidad Autónoma de Barcelona)

**Abstract**

Participatory democracy mechanisms are understood as settings for citizens' political socialization. However, participants frequently depict these institutions and their own engagement as nonpolitical. In this paper, the political scope is examined through a case-study of *town meetings (concejos abiertos)* in the Basque Country (Spain). Through ethnographic observation and interviews with 53 participants, we analyze how they deal with public issues, selectively depoliticizing some concerns, whilst politicizing others. Behind the formal rejection of politics, participants cultivate a culture of self-management, and embark on political campaigns on selective issues. The political scope of this institution is opened and closed by participants, which questions the undervaluation of small deliberation on community issues. We claim that the political scope is not necessarily given; but a product of interaction in the participatory space.

**Keywords:**

Participatory democracy, political socialization, engagement, avoiding politics, town meetings

"There is nothing, nothing, nothing about politics... you don't know who strips to each [political] side. We never talk about that" (M. R., participant in a town meeting, May 2015). Maria Rosa is a woman farmer engaged in a town meeting (*concejo abierto*) in a rural community near Vitoria (Basque Country, Spain). Two years ago, she started attending meetings and acquired such extensive knowledge of the rules and the daily procedures that she was elected as a member of the Administrative Board by her fellow neighbors. Like Maria Rosa, participants in this participatory institution believe it to be strictly non-political. This conviction has also been observed in assemblies of participatory budgeting in Brazil and Europe (Baiocchi, 2005; Talpin, 2012). Also, in other settings of community engagement such as associations, participants believe that they are not playing politics (Ball, 2005). The widespread "*nothing about politics*" in community settings might not refer to a simple nominal question, but to a relevant point for the way engagement is conceived and practiced (Chhotray, 2004). At the core of this belief is the idea that broader political issues should not be addressed in participatory settings which are dedicated to problem-solving and "*small deliberation*" (Ganuza & Francés, 2012: 171-172).

The political scope of participation and the range of issues which are addressed is not something that can be deduced only from the institutional design and the list of powers formally attributed to it. The political scope can be negotiated and established by the participants in their style of engagement. As Baiocchi noted (2005) in Porto Alegre's participatory budget (PB), participants found it unacceptable to speak about political issues in assemblies, as they were committed to solving community problems in a practical sense. Talpin (2012) also notices that participants assumed the rejection of politics as part of broader grammars and styles of engagement; however, as participatory assemblies become new local "public spheres" (Baiocchi, 2003), political concerns, conversations on broader political issues, local news, and party-disputes emerge in formal and informal discussions. These studies show that settings for "small deliberation" can be new domains for political debate, even when participants mainly focus on practical proposals and basic community needs. In *concejos abiertos* (rural town meetings in Spain) most of the issues which come under the title of "politics" also sit uneasily with the participants. Like Maria Rosa, participants share an ideological frame, based on the idea that politics should stay away.

As we will observe, within this framework, participants reduce the political scope of engagement in order to 1) limit the potential conflict, divisions, and promote social inclusiveness in that setting; 2) distinguish themselves from party-politics, making space for their own decision-making; and 3) sustain collective action, even on broader political issues such as environmental concerns. The focal point here is that participants use selective depoliticization as the best approach to sustain their community engagement.

This argument is developed in four sections. Firstly, it is situated in the literature of civic engagement and politicization. Secondly, the case-study (Basque *concejos abiertos*) is described, along with the methods used for data collection (ethnographic observation and interviews with 53 participants). Thirdly, the findings section shows how participants draw up a framework based on the rejection of politics while, occasionally, they politicize a selection of issues. Finally, it is discussed how deliberation on small community concerns can lead to collective action in broader public problems.

### ***Politics in Participatory Institutions***

Citizens assume ideas on participatory institutions and their political scope. They share ideas on already existing or imagined institutions (Hibbings & Theiss Morse, 2002; Font, Navarro, Wojzieszak & Alarcón, 2012; García Espín, Ganuza & de Marco, forthcoming). They also hold evaluations on the processes they have experienced (Font and Navarro, 2013). As Röcke (2014: 20) shows, shared notions may constitute participatory democracy frames defined as “*specific combinations of ideas that, like a picture frame, includes certain elements, but leaves others out*”. These frames can be shared and promoted by policy-makers, practitioners and scholars (being reflected in regulations, political manifestos, publications, institutional designs, etc.). But frames are also produced by lay participants, resulting from the combination of the ideas they hold, assume or accept on a given institution (Luhtakallio, 2012: Chap. 5). These frames are “*styles of engagement*” which contain standards on how participation and deliberation should be practiced, which topics are acceptable and which debates are not (Talpin, 2012: Chap. 3). They may include precepts on the political scope.

The political scope of participatory processes can manifest in the labels participants use to define the settings and, also, in their practices of engagement. The political scope refers to the issues which are discussed and which receive collective answers.<sup>59</sup> It involves the spectrum of issues that participants engage in beyond formal definitions and lists of powers. Thus, participants may define a participatory device, nominally, as something political (or not) and, also, they assume a thematic spectrum on which they can act and deliberate. This spectrum can be restricted to local issues affecting only themselves or to broader public issues.<sup>60</sup> Hirschman (1982: 79) talk about “*first order*” aims which imply quotidian needs, and “*second level*” concerns related to morals, justice and reflection on how the society should work. Baiocchi & Ganuza (2016) also talk about “*first level concerns*” as immediate basic needs, and “*second level*” questions which imply concerns about social justice, redistribution or the form of institutions themselves. The political scope of a participatory mechanism may attempt to these two levels of social problems.

As noted before, political scope might not depend only on formal attribution of powers, for participants perform a cultural framing as active agents of the process. Firstly, participatory devices can be labelled by participants as nonpolitical because they are perceived far from the main state institutions in imaginary maps of politics (Hamidi, 2010). This labelling process implies *hard intersubjective work* (Eliasoph, 1997; 1998) for participants have to defend these ideas in meetings, sharing them with neighbours and friends, explaining them to newcomers, etc. Framing participatory settings as nonpolitical requires a lot of cultural work, taking into account that these places are, in many aspects, closely attached to the local state. This happens particularly when popular definitions of the political (Rosenberg, 1951) refer to party-dynamics, politicians and representative institutions, as was shown for example by Vázquez (2011). In that study

---

<sup>59</sup> Politicization means transforming individual concerns into collective issues that can be discussed into a level of generality (Boltansky & Thévenot, 1999). Public-spirited issues would be those “*first, open to debate, and second, devoted to questions about the common, public good, without blindly excluding questions of oppressions and differences of opinion*” (Eliasoph, 1998: 13). Participatory processes deal with public issues, even when they are restricted to community problems like public works, small infrastructures, cultural or leisure activities.

<sup>60</sup> As Funes argues (1995: 308), State institutions are characterized by their attempt to reach universality, that is, the generality of issues concerning an entire community, whereas civil society groups are dedicated to specific thematic problems, territorial zones or temporary questions. This “universal” approach is a relevant standard in the definition of political institutions.

based on focus-groups, Catalan citizens assumed that politics were mainly the activity of public representatives, while citizen activities were not seen as political. This cultural labelling was observed by Baiocchi (2003; 2005) in his study of participatory budgeting (PB) in Porto Alegre, where participants stated that PB assemblies were not part of politics, but a piece of a separated, rich and strong “*community engagement world*”.

Negative conceptions of politics can also drive participants to separate their grassroots activity from that of governments. Disaffection is a major cultural trend in occidental countries like Spain (Torcal & Montero, 2006), many citizens being critical to political parties (Torcal et. al, 2003) and to the current performance of democracy (Klingemann, 2014). In participatory devices, citizens may embody these feelings and try to avoid identifying with party-politics, thus justifying the different nature and possibly the superior aspect of their activity. For example, in some cases of community engagement, activists define themselves as nonpolitical because they hold critical views on mainstream political actors which they consider corrupt (Baiocchi et al. 2015: Chap. 3). However, this does not imply that these activists do not play politics. They develop cultural labels, etiquettes for self-identification which mark their bonds and boundaries with respect to other public actors (Eliasoph & Lichterman, 2003).

Secondly, participants can avoid some political concerns because they can endanger the group’s cohesion and solidarity. The political scope of participatory institutions might not be only a question of cultural identities and labels; it can be also related to practical problems of collective action. Dynamics of conflict management, cost-benefit assessment, social inclusion and group survival may influence which issues are raised and which are left aside. The hypothesis of conflict says, on the one hand, that people try to avoid political disagreement for the personal emotional (and material) costs it implies. On the one hand, in heterogeneous groups, political disagreement can be perceived as too expensive (emotionally) because of the daily contact between rivals.<sup>61</sup> On the other hand, some individuals (and specific groups) can be more sensitive to

---

<sup>61</sup> For example, in social capital studies it is observed that citizens are less willing to engage in political deliberation in heterogeneous networks because it can be a source of conflict (Mutz, 2006; Wojcieszak, 2011).



political conflict depending on their resources and their political culture.<sup>62</sup> For example, in some civic groups in North America, participants make strong efforts to avoid political conversations, suppressing disagreement and preventing bitter discussions among members (Eliasoph, 1997, 1998).<sup>63</sup> Similarly, in a classical study of a town-meeting in New England, Mansbridge (1983) showed that neighbors avoided conflictual (public) issues in order to keep a basic “friendship” amongst them.<sup>64</sup> The sustainability of a participatory setting depends on the suppression of strongly controversial issues that may jeopardize the possibility of living (or engaging) together.

Related to that, the inclusiveness of diverse (and unequal) citizens may also involve some work limiting controversial issues and conflicted identities. The suppression of difficult debates can be productive if the setting is open to all citizens (with heterogeneous political backgrounds and non-political backgrounds at all). As it has been found in cases of participatory budget in Europe, these settings can be formally inclusive (allowing the presence of all residents), but they can include strong cultural barriers (Talpin, 2012: 100), for example, the identification of the setting with a specific partisan subculture. Practical strategies comprising neutrality and the negation of partisan framings can facilitate the mobilization and the in-group cohabitation of diverse participants. However, this can happen at the cost of avoiding relevant questions on social justice, equality or how the (local) society is organized. For example, in a case of watershed councils in India, the political scope was limited to small technical problems in water management (Chhotray, 2004). By framing the institution like that, wealthiest participants avoided the discussion on power relationships and land tenure, which was the main social conflict in the area. Politically “neutral” technical solutions and consensual procedures adapted to previous (unequal) social relationships.

Overall, the political scope is the result of a canvass made of given formal rules, local political cultures, and questions of collective action in groups (Luhtakallio, 2012). These elements can produce a reduction or an enlargement of the issues to be addressed

---

<sup>62</sup> Citizens who are more sensitive to conflict are less likely to prefer direct democracy (Hibbings & Theiss Morse, 2002; Alarcón & Wojcieszak, 2012), and to engage in some face-to-face political activities (Ulbing & Funk, 1999).

<sup>63</sup> The author specifies that this culture of avoiding politics is not only a problem of collective action in groups but broader culture of political apathy in the public sphere.

<sup>64</sup> In other studies in this type of town-meetings, conflictive issues worked as a sort of “magnet” for participants, which feel more compelled to attend if there are conflictual issues in the agenda (Bryan, 2010).

in participatory settings. The type of issues which they address represents a crucial dimension of empowerment (Baiocchi & Ganuza, 2014). It is also an indicator of the political influence and the transformative potential which a participatory institution may have (Polletta, 2014), aiming only at first hand daily issues, or aiming also at structural problems in society.

### ***Concejos Abiertos in rural Araba***

This study is focused in a case-study of town meetings (*concejos abiertos*) in rural Araba (Basque Country). In Spain, participatory policies spread in the 80s and 90s mostly in urban contexts (Villasante, 1995; Navarro, 1999; Font, 2001). However, rural town meetings (*concejos abiertos*, *concejos* from now on) had existed for centuries as a traditional form of neighbours' self-management in small municipalities (Orduña, 1994). They are comparable to the Swiss *landsgemeinde* (Barber, 1974) and the *town's meetings* in New England-USA (Mansbridge, 1983; Zimmermann, 1999; Bryan, 2004). *Concejos* got transformed with the development of local autonomy and municipal democracy. Actually, they were regulated in 1995 as a participatory institution open to all adult inhabitants in rural communities in Araba. They became a key institution for participatory governance and rural sustainability (Ajangiz & Blas, 2008: 157; Argote, 2009; Ajangiz, 2015).

*Concejos* are especially widespread in Araba.<sup>65</sup> In this department, people are mainly concentrated in the head city of Vitoria, while the rest of the territory is mushroomed into small rural communities. 320 villages of various sizes (from several dozens to 200 people) form a rural network around the main city (Camarero & Oliva, 1999). This is not rural in a traditional sense, for many people travel for work or for leisure to the city, spending a substantial part of their lives there. This rural habitat is “mixed” (rural but urbanely connected) and the same can be said about the economy of Araba with a mixture of heavy industry, *R&D* modern business, agriculture and livestock (Ruiz & Galdós, 2002). It is the wealthiest and the most developed (in terms of HDI) department in Spain, with the most developed rural area as well. All in all, the region is considered a “*small Switzerland*”.

---

<sup>65</sup> The southern Basque department, with a population of 323.600 inhabitants (*Instituto Nacional de Estadística*, 2015).

Regarding the political context, Araba, like the Basque Country, has been marked by nationalism and a deep center-periphery tension with the Spanish State (Lecours, 2007; Zirakzadeh, 2009; Jeram & Conversi, 2014). After the *Transition*, the political arena has been characterized by a two-dimensional cleavage: Basque nationalism vs. Spanish constitutionalists/ Right vs. Left wing (Leonisio, 2015). Four political parties have dominated<sup>66</sup> a scenario characterized by fragmentation and political polarization. In Araba, this tension has leaned slightly towards statewide constitutionalist parties with several electoral victories of the right-wing PP (Llera, Leonisio, García y Pérez, 2011). However, this trend is not uniform and there is a political gap between the urban and the rural areas. As seen in table 1, in the urban area of Vitoria, statewide constitutionalist parties have slightly prevailed until now; by contrast, in rural areas (Zuia-Salvatierra-Añana, Ayala-Aira), right and left nationalists have been dominant.

**Table 1. Local Vote in Municipal Elections (2011-2015)**  
(urban/rural areas)

	Vitoria-Gasteiz (urban)		Zuia-Salvatierra-Añana (rural)		Ayala-Aiara (rural)	
	2011	2015	2011	2015	2011	2015
<b>PP</b>	30,0%	30,2%	19,7%	13,2%	11,0%	6,1%
<b>PSOE</b>	19,3%	12,1%	10,2%	8,0%	9,8%	8,8%
<b>PNV</b>	19,7%	16,9%	31,1%	37,5%	32,9%	33,6%
<b>BILDU</b>	18,3%	19,8%	23,9%	24,8%	35,0%	31,4%
<b>Other</b>	12,8%	21,1%	15,1%	16,6%	11,4%	20,1%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source: Own elaboration, Security Department, Basque Government

*Concejos* are located in rural areas where left and right-wing Basque nationalists have their strongholds. Basque nationalist culture is an unavoidable aspect in rural communities.

<sup>66</sup> The main political parties, historically, have been *Partido Popular* (right-wing Spanish constitutionalism), *Partido Socialista Obrero Español* (moderated left-wing constitutionalism), *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) (conservative and Basque nationalism), and *BILDU* (with different denominations over the years, being the main conglomerate of left-wing and Basque nationalist forces). New parties are emerging in the last years.

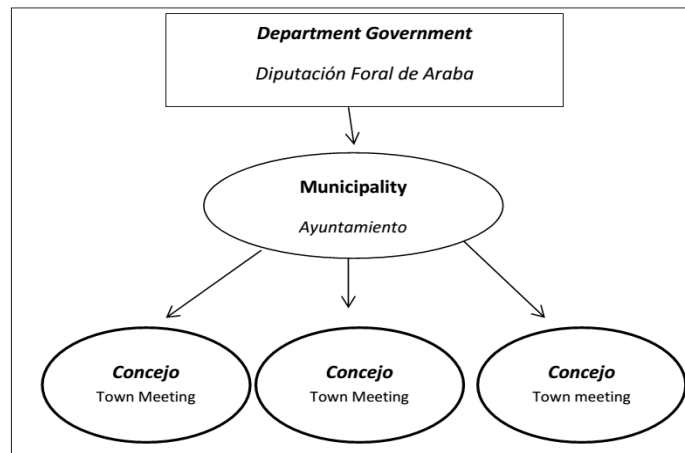
Political polarization around the national cleavage has been also a strong constraint. For 40 years, the insurrectionist organization ETA (Euskadi Ta Askatasuna, *Basque Homeland and Freedom*) has used violence to favor independence from Spain (Funes, 1999; Tejerina, 2001). Since 2011, political violence has ceased and ETA has demobilized, opening a totally new scenario defined by peace-agreements and increasing social reconciliation (Jeram & Conversi, 2014). Apart from hundreds of victims, violence and repression has produced a high polarized society, especially in rural areas, with neighbours standing on different sides of the conflict. Though my study was conducted at a time (2012-2015) when peace agreements were being consolidated, polarization was still felt in the *concejos*.

*Concejos* are part of a very strong local administration. Basque local administrations had, historically, relevant powers (Razquin, 2014). Specifically in Araba *concejos* are the focal institution of rural governance (Blas and Ajangiz, 2008; Argote, 2009; Ajangiz, 2015), the maximum authority in small villages.<sup>67</sup> Each *concejo* consists of a *neighbors' assembly* (open to all adult residents) which meets every three/four months. It is led by the *Administrative Board* (president, secretary and two assistants), whose members are chosen every four years in a specific local election. Assemblies make binding decisions on all the local issues (except urban planning and new taxes), including public works, cultural activities, leisure facilities, any communal properties, public forests, basic services (water or electricity), economic activities (licenses), land expropriations, management of public facilities, roads and patrimony, etc.<sup>68</sup> They are a fairly empowered participatory institution.

---

<sup>67</sup> *Concejos* are regulated by the *Spanish Constitution* (CE 1978, art. 140), and the *Ley de Bases de Regimen Local* (LBRL, art. 29). They have a special regulation in the Department of Araba (Norma Foral 11/1995).

<sup>68</sup> In some cases, they support NGOs and they contribute to national and international campaigns of solidarity and environmental issues like, for example, against nuclear plants. Currently, some powers are delegated to superior institutions (municipal governments) to implement better services due to economies of scale. The Treasure and financial activities are also supervised by the Department.

Graph 1. *Concejos* and other regional institutions in Araba

Source: Own elaboration

The Board (and specifically the President) mediates in frequent negotiations with other institutions (see graph 1), such as the department government or the municipality councils.<sup>69</sup> In areas like public works, *concejos* are dependent on the funding of the regional government and the municipalities. Once a year, for example, the regional government (*Diputación Foral*) issues calls for projects through different funding programs (FOFEL, *minor works fund*, *promotion of neighborhood relationships*) and *concejo* assemblies discuss projects in a sort of participatory budget at the regional level. They are assisted by the *Asociación de Concejos de Araba* (ACOA) and the *Asociación de Concejos de Vitoria* (ACОВI) which are two associations established to defend and support participants in *concejos* in their daily work and other more political campaigns.

In many regards, this is an exceptional case of town meetings in rural neighbourhoods. In other Spanish departments there are also rural *concejos* but they are not so empowered as the Basque ones, and their socioeconomic context is more typically agrarian, subjected to strong processes of depopulation. The exceptionality of Araba's *concejos* is what makes the case so interesting from a theoretical point of view. It is a

<sup>69</sup> A number of *concejos abiertos* form bigger municipalities. At the level of the municipality, there is a council with political representatives and a mayor. When the Mayor intends to modify any local regulation such as urban planning or taxes, they start a process of negotiation with the presidents of *concejos*.

“extreme case” (Seawright & Gerring, 2008: 302) for *concejos* are an empowered institution of participatory democracy which has existed for decades (in the current status), holding relevant powers in a context of vivid rurality and increasing socio-economic dynamism.

### ***Methods and Data***

There are 324 *concejos* in Araba. This study is based on ethnographic interviews and observation in 21 communities. During the fieldwork, relevant methodological decisions were made to compose the case. Firstly, observation in assemblies provided limited information, since meetings are a formal event happening normally three to four times per year. Being essentially a public ritual (Goffman, 1979: 79), meetings show practices and relationships whose meanings are not evident to external observers.<sup>70</sup> Ethnographic interviews (Beaud, 1996),<sup>71</sup> which were nondirective and loosely structured, complemented the observation of meetings, together with the analysis of relevant contextual and documental information. Secondly, actual participants were interviewed as informants, that is, as privileged observers who are asked about their personal experience (“I”), but also about social representations and the context (“we think”, “they understand”, “people do”). This approach to interviews was accurate in reconstructing the framing of participation across villages. Thirdly, interviews with participants were complemented by other public speakers’ reports: political representatives, lawyers, a historian, the speakers and workers of the *concejos*’ associations. They contributed with more general and historical accounts beyond the day-to-day perspective of lay participants.

Fieldwork was conducted in three phases: two brief periods in 2012 (starting) and 2015 (final-complementary fieldwork), and a longer stay in the region from December 2013 to April 2014. Twenty-one communities of different sizes were approached and 53

---

<sup>70</sup> For example, public disputes between neighbors need to be reconstructed taking into account storytelling on past and recent events.

<sup>71</sup> According to Beaud (1996), ethnographic interviews are a good tool to “get information and the perspectives about an object which cannot be easily captured by direct observation in situ. This is the case for example of work institutions where it is often difficult to get installed as an investigator (prisons, etc.): long conversations, sometimes, repeated over the time with people who work inside, are useful” (translation is mine, originally in French).

informants were interviewed in a variety of locations.<sup>72</sup> This strategy was inspired by multi-sited ethnography (Marcus, 1995), which aims at the production of dense information on a given institution which is located in multiple interconnected sites, comparing how it works across contexts. The analysis rests mainly on ethnographic interviews which were guided by a script with questions on participation, deliberation and social life.<sup>73</sup> Contacts were made through the mailing list of the *Concejos' Association* (ACOA) and through the informants' personal contacts (*snowball strategy*). Interviews were conducted in the contacts' homes and also in the *Community Centers*. Normally, these were accompanied by a walk around the village, "guided" visits around the main facilities and conversations with other neighbours. Interviews were taped, transcribed and coded with NVIVO<sup>®</sup>, paying attention to how informants represented and framed the engagement in that context.

In the next sections, I will illustrate how participants understand and confer meaning to this participatory institution. This is not, however, a comprehensive study of *concejos* in Araba; but a study on how lay citizens frame their participation in a highly empowered institution of rural governance, using selective depoliticization as the best approach to sustain their engagement.

## Findings

### *Conflictive Politics and engagement in the community*

In *concejos*, the frame of participation is based on the premise that politics must remain outside. This frame was at work in every meeting I attended and in all the interviews I conducted across villages and personal profiles. As Maria Rosa stated with satisfaction, "*There is nothing, nothing political, nothing about politics*" while reflecting on her town's meetings. Participants make this claim departing from the idea that politics refers mainly to party-politics. For these participants, party-politics, issues and practices

---

<sup>72</sup> Locations were selected to cover a variety of communities (closer to/farther from the main city) and also a variety of sizes (from 20 to 180 inhabitants). In each community interviews were conducted with at least two different participant profiles (not only board members) to access contrasting views and positions.

<sup>73</sup> Questions were about participation (who participates, who doesn't, moments of extraordinary participation, motives to engage, etc.), deliberation (how people deliberate, conflict, the main topics, changes in the forms of speaking, etc.), context (the political life of the community, elections, political families, conflict, socio-economic situation, inequalities, etc.), and reforms of *concejos*.

(like party disciplines) should be avoided because they can be a source of conflict. Participants hold the classical argument that politics may increase the confrontation among neighbours in face-to-face groups (Dahl & Tufte, 1972; Mansbridge, 1983), because personal and daily contact augments the feelings of vulnerability.

In *concejos*, participants depict community conflict as a perfect storm in which private interests become public in meetings and political cleavages become intermingled, provoking hard discussions, walk-outs by participants and, in the most extreme situations, even physical violence. The frame of politics-away is intended to prevent that perfect storm. As an example, one of the first communities I visited in 2014 was indicative of this. As a researcher, I was invited by the *concejo*'s president, Raquel, to attend a meeting on a Sunday morning in the *Council House*. Around 50 neighbors attended (out of 180), most of them being in their 50s. This was an exceptional meeting.<sup>74</sup> Board members and participants were in a bitter fight during the whole session, shouting and insulting each other. Bitter discussions on the minutes, the recording of sessions, the annual budget, land expropriations, the renting of public housing, etc. provoked strong reactions. Later, several participants were interviewed to access context and backstage information.

The conflictive situation in this *concejo* was the result of a process of blending social (and individual) interests with polarized political positions. For example, daily conflicts over the use of roads, the garbage of work installations or the state of public facilities mixed up with tight political identities, which amplified the significance and the group affected by the initial dispute. Andrés, a participant in his 50s and a history teacher at the local school, considers that most of the conflicts in that *concejo* start because of a clash of interests among neighbours. For example, a recent conflict happened around land expropriation to build new community sewers. The clash of interests emerged in the meetings because some neighbours were in disagreement with the plans; some of them were going to be expropriated. According to Andrés, behind this, there were also political "families". Most citizens are supposed to be aligned with "families" sharing political sympathies (mainly, Spanish or Basque nationalists). Andrés argues that

---

<sup>74</sup> "The meeting begins with the President reading a letter accusing publicly one of the members of the Administrative Board for the disappearance of formal documents. "You'll have to prove it" - says the board member. The president says that she will talk to her lawyer and she will solve the issue judicially" (Field Note, 02/22/2014 in a community near Amurrio).



neighbours carry “*heavy historical backpacks*” which make their political identities (and differences) relevant bonds of familiarity and relationship in that scenario, though alignments come from historical events.<sup>75</sup> Currently, these political bonds are expressed in meetings usually in subtle and indirect ways: “*That backpack consciously or unconsciously drives us to adopt one way or another, to support an idea or another, a person or another*” “*You're already predisposed to think that what ‘that guy’ will say is wrong...*”. Strong political identities produce predispositions to judge proposals even when it is about community sewers.<sup>76</sup> In this *concejo*, everyday disagreements on community facilities are also interpreted in terms of political traditions, amplifying the salience of disputes and the group of (indirectly) affected neighbors.

The fusion of these everyday disputes and the polarized political culture of the region produce tensions. In the very same *concejo*, occasionally participants have brought proposals which directly refer to the national cleavage, party-politics *par excellence*. For example, some time ago, some participants brought to the meeting a public manifesto asking for the liberation of an ETA prisoner because he was suffering a terminal disease. For Andrés “*this is a political decision*”; but “*it is humanitarian, so most people voted for it*”. He and other neighbors report how polemic was that decision. Reflecting on that, Lorentzo, a factory worker living in a nearby village, argues that the deepest cause of tension in that community is in fact that participants inappropriately bring those political issues to the meetings. He believes that the conflictive situation started when the PNV party (moderated nationalists) split up in 1986, producing confrontation among two nationalist families, “*It was then that politics got into meetings. They've had bad times; but now it is worse*”. According to Lorentzo, the clash over community facilities is not a minor everyday subject anymore; it has become a dispute among political adversaries. For him, party politics are an artifact which amplifies everyday conflicts, which is why he thinks that party affairs (like the Basque national question) should be kept away.

---

<sup>75</sup> For example, the family experience of the Spanish Civil War (1936), Francoism (1939-1975), the national cleavage and the later experience of armed violence and repression.

<sup>76</sup> Studies on media use, for example, show how we select information media according to ideological beliefs and identities (Jomini, 2007). In an ethnographic study, Cramer Walsh (2004) shows how citizens build, filter and interpret political news and political events from their political identities.

Furthermore, party-politics are understood as a source of strong and fixed disagreement in assemblies, making deliberation a frustrating experience and, as a result, making people withdraw. From a pragmatic point of view, some participants defend the frame of politics-away because strong party disciplines make deliberations hard, ever-lasting and frustrating. For example, Idoia, a school pedagogue recently elected president of her *concejo*, describes how parties, occasionally, promote disciplined “blocks” of neighbors for and against community proposals, rendering decision-making a too difficult process. As Idoia says, *“In my village, we had a moment of strong blocks, people on two sides ... I mean, here you normally discuss and look for the common good of the village. If you need to fix something like a road, you just try to reach agreements”*. For her, parties favour strong disagreements which make deliberations useless and prolonged, and the construction of agreements becomes too difficult. The assembly gets blocked and problems are not resolved, producing frustration and, eventually, the exit of participants. Pragmatically, Idoia and other participants support the idea that parties should keep their hands (and their affairs) away because they generate too much division. Party-politics should be avoided to make assemblies a more peaceful, secure and dynamic space.

### ***Exclusive Issues***

The other side of the coin is that most of party issues are considered exclusive for the required quantity and diversity of participants. Making engagement sustainable over time requires participants to resist getting frustrated and leaving. It is also necessary to include enough participants to make legitimate decisions and to implement these. For participants, limiting the discussion on party issues (and, consequently, limiting a significant portion of potential conflict and deliberative frustration) make sense in order to promote inclusiveness. They limit the political scope to increase the quantity and the plurality of participants (Mutz, 2006). In this sense, Patxo, a nationalist nurse, argues that *“most of assemblies are free from politics. You can find people of all political ‘colours’ and political factions. The assembly is independent of political parties. That is pure and simple.”* Assemblies have acquired an independent and uncontaminated character, so meetings are seemingly open for all neighbours or, at least, do not exclude anyone from the point of view of political identity (“colours”). This was also probed in

many cases by administrative boards which were formed by neighbours with different party- affiliations.<sup>77</sup>

Overlooking party-identities and party-affaires is also necessary to compose inclusive majorities in everyday decision-making, that is, inclusion in terms of collective choice. Buenaventura, a retired public officer in his 60s, explains the process of acquiring a local majority so that decisions have a wide support. The fact that (party) adscriptions do not divide assemblies into blocks contributes to aggregating the neighbours' preferences:

*“Let's see, if someone is affiliated to a political party, for example Bildu [left nationalists]; he is not the President because he is in that, which is not at stake. He is just a neighbour, with his personal features. In the partisan model, in this village, 7 people will vote for him, another 7 guys to other party, and other 7 to another candidate. None of them would obtain enough votes to have a solid representation, sufficient support. When I was a candidate, I wasn't in any party and I got 29 votes out of 35. And you know you have 29 people backing you. Of course, that's a big advantage. You have real support”.*

The “partisan model” implies a division of neighbours into blocks. In contrast, participants make decisions tending to consensus and large majorities, which is a meaningful condition for decision-making in that context. This consensual condition has been seen in other cases of small size direct democracy (Mansbridge, 1983). The frame of politics-away makes possible the sum, the inclusion of neighbors overcoming the contextual political polarization. In the end, participants in *concejos* do not label the participatory settings as “non-political” as a matter of prejudice. They exclude deliberation and action on party grounds (especially those related to the Basque national cleavage) because they are too divisive and exclusive for community-based collective action. Excluding party politics is the participants' way of dealing with the very adversarial and polarized context of the region, maintaining a peaceful and inclusive environment “at home”.

---

<sup>77</sup> For example, in Patxo's *concejo*, the President is a PNV militant, and one of the assistants is a left-wing militant.

### ***Only Community Matters***

Leaving difficult party-issues aside, *concejos* are a space for the engagement of diverse citizens deliberating on “less political” issues, following a small deliberation style (Ganuzá & Francés, 2012). In a typical meeting, participants revise the previous minutes, talk about the annual budgets, new public works (new roads, for example), water installations and tariffs, leisure activities such as trekking and hiking, construction permits, the new public transport plans in the *Department* and, eventually, new tensions with the mayor and the municipality administration.

The issues discussed in those meetings are considered simple community matters. For participants, these issues are embedded in the territory, less controversial and divisive, and “technical”. They are completely non-political. As previously noted, *concejos* have a broad spectrum of powers and neighbours can decide on almost all community problems (despite urbanism and new taxes). Participants assume a division of labor in which deliberation and decision-making are restricted to those aspects which directly affect the small-scale and that can be easily solved by the community itself, despite any concerns affecting the region, the country or the wider world. Acceptable concerns are ‘close-to-home’ and ‘do-able’ issues (Eliasoph, 1997). For example, in a *concejo* located in an industrial zone, Iñaki and Patxi explained this rule, speaking as ‘experts’, for they have been engaging with such issues for most of their lives. They explained this with certain displeasure, assuming that it is an obvious question:

*Patxi: The neighbours are very attached to the territory (...) Political motions are not normally brought to assemblies. It is rare. Now, for example, with the [intended law for the] suppression of the concejos abiertos, yes, we we’re going to bring a motion... but other issues that happen out there ... No, we don’t address it. We won’t make any political position. It is just issues happening in the village. For example, a toxic factory was going to be installed out there*  
*Iñaki: yes, there, a factory and it was highly polluting, it was just there [pointing with his finger to the street] ... We were going to present a motion, we would have taken a position, but just because we are directly affected...*

For them, debates in the *concejo* are of a different nature (compared to those in party politics). Only topics which are “attached to the territory”, happening “in the village”, “just there” and affecting inhabitants “directly” are appropriate for deliberation and action in assemblies. Iñaki argues further that “*They are basic things, we are not looking at the regional Deputy... they are basic issues, water management, for example, affects all of us*”. Appropriate issues are “basics” directly affecting the neighbourhood. The nexus of equivalence among them (Boltansky & Thèvenot, 1999), the bond binding participants<sup>78</sup> is community matters like water management, which affect their homes or the proximity of their homes. It is, however, quite significant that, occasionally, assemblies can deal with some supra-local issues which –anyway- directly affect the community. Patxi and Iñaki comment on a factory project which was going to be installed in the area, and they also report on the *Local Reform Act*<sup>79</sup> as will be discussed later.

Appropriate community matters are also considered technical and uncontroversial, in opposition to contested political subjects. Patxo, a leftist nurse who is very engaged in left activism, compares which would be the typical issue raised in meetings with an inappropriate topic, “*Everything here is much glued to the ground. “What do we do?” Water installation, for example... this has nothing to do with political ‘colors’ and ikurriñas [Basque flags]*”. The issues are “glued to the ground”, like water management and installations, which normally have an straightforward technical solution, unconnected to polemic aspects of living together like the national cleavage and “flags”.

Participants assume a division of labor in which neighbours discuss and act on small-scale, technically achievable and uncontroversial community matters. They accept that this is their job. Their role is, therefore, more related to self-management and daily

---

<sup>78</sup> Participants also define themselves as neighbors who, having political preferences and adscriptions, leave them outside when they engage in meetings. For example, for Felipe, an IT worker in his 50s, the assemblies are reserved to neighbors who do not follow any party strategy: “*We are not subject to any political party. What I vote or not in a general election... it has nothing to do with concejos*”. Party disciplines are neither acceptable for party militants, who assume this rule with no apparent problem. They also participate as plain neighbors, leaving their party issues outside. For example, Joseba, a proud PNV member, remarks that he does not talk about politics in the meetings (neither in other community events like popular lunches or hiking).

<sup>79</sup> There was an attempt by the Spanish central government to suppress *concejos abiertos* and other structures of local government, in an attempt to “rationalize” local administrations. This measure was part of austerity reforms; however, this reform finally did not have any effect in *concejos abiertos*.

problem-solving of immediate needs. As in cases of participatory budgeting, participants assume a division of labor, a separation of worlds (Baiocchi, 2005) in which *concejos* are part of the community arena formed by neighbors deliberating and acting on “*first order*” everyday issues like water management. They make space for themselves, preserving a historical culture of local self-management (Ajángiz, 2015). They practice a *small deliberations style* (Ganuza & Francés, 2012). However, as we will show in the next section, this limited political scope, occasionally, expands.

### ***Community Matters Become Political***

Despite all standards and practices to exclude wider and contested issues, occasionally *concejos* become platforms for neighbours to embark on collective action for or against governments’ decisions. In specific circumstances, for example, the support of external civil society actors or the consensus gained by certain campaigns, participants use *concejos* to politicize some issues. Stable engagement makes it possible for participants to have an accessible platform from which to organize and boost their campaigns. As shown previously, neighbours occasionally intervene collectively, for example, against toxic factory projects or against the *Reform of Local Government Act*, an austerity measure passed by the Spanish government in 2013. The frame of politics-away makes possible sustainable and inclusive engagement. This also facilitates neighbours to occasionally go beyond pragmatic and technical self-management, and embark on wider battles for or against state measures, expanding their political scope.

In this sense, *concejos* are a platform for neighbours’ collective action in situations of environmental risk or perceived challenges to the environmental richness of their territory. During fieldwork, participants mentioned several cases of *concejos* which had been involved in contentious processes opposing the establishment of new extractive companies or factory projects for perceived environmental risks, representing classical “*NIMBY*” reactions.<sup>80</sup> A good example was a *concejo* in which most of participants opposed the installation of a calcite mine in a nearby mountain, after the project was

---

<sup>80</sup> As Kraft & Clary (1991: 300) define: “*NIMBY (Not in my back yard) refers to intense, sometimes emotional, and often clamorous local opposition to siting proposals that residents believe will result in adverse impacts. Project costs and risks, such as effects on human health, environmental quality, or property values, are geographically concentrated while the benefits accrue to a larger, more dispersed population*”.

approved by the Basque Department of Industry. Buenaventura, a public servant now retired, describes how it was a hard process of volunteer self-training with the support of an environmentalist group. Some neighbors joined and studied the potential risks for the water supply in the community, and they decided to bring the issue to the *concejo*. It took eight meetings to arrange a solution because not all the neighbours were against the mining project. Finally, they held a secret-ballot referendum which supported the opposition to the mining project, and they voted against the initial resolution of the Basque government.<sup>81</sup> They argued that the quality of life in the area was in danger, so the regional government had to consult neighbours before approving any plan. In this case, the *concejo*, which is normally dedicated to first order daily matters, was the space to discuss and organize the resistance against what most of neighbors perceived as a too risky project. The case acquired a broader public acknowledgement by involving the regional government, other public agencies, the mining company, the *Association of Concejos* (ACOA), environmental groups, and the regional media. Similar conflicts had occurred in the area since the previous decade, leaving certain impact in terms of environmental consciousness (Palacios & Barcena, 2012).

In other *concejos*, participants have also approved manifestos against “fracking” gas extractions, echoing a regional campaign promoted by the ACOA and ACOVI (the two *concejos*’ voluntary associations).<sup>82</sup> While these environmental concerns are community- connected, they become political because they involve external actors and they do not result polarizing and divisive.<sup>83</sup> For example, Koldo, a participant and kindergarten teacher explains that, “*those topics that come from ACOVI or ACOA, the case of the nuclear central of Garoña or the issue of fracking [which] ... are political decisions. They are supported... by an association that also represents us. So we had a debate and made a decision. And the result usually coincides with the position defended by the association.*” So the fact that the political campaigns have support from external organizations which enjoy acknowledgement in the region, can be a certificate of adequacy to make these issues debatable in assemblies.

---

<sup>81</sup> In this referendum, 88% of the 51 neighbours participated, and 80% (36 votes) opposed the mining project.

<sup>82</sup> For a further example of this campaign: [https://issuu.com/acoa-ake/docs/herrian\\_14\\_web/4](https://issuu.com/acoa-ake/docs/herrian_14_web/4) [Consulted 04/04/2016].

<sup>83</sup> For example, regarding fracking, all nationalist parties are against this and they are dominant in the rural areas. PNV party has developed anti-fracking campaigns in Araba with the argument that it would dramatically break down the rural landscape and life style. Left-nationalist parties have a strong environmentalist profile.

Other concerns perceived as political are discussed in *concejos* because they impact directly on the community and, also, they generate some consensus within. The pre-test of this potential agreement is that the campaign is being supported by associative actors and diverse political parties. In this respect, in 2013, members of ACOA were campaigning against the state reform of local governments. The *Local Government Reform Act* was intended to suppress small local authorities (affecting these meetings too) with the argument that they were too costly and inefficient to provide basic services. That was part of the austerity policies adopted by the *Partido Popular* in the central government. In the context of this public debate, in some *concejos*, participants discussed this “political issue” in their meetings and adopted resolutions and manifestos against it. For example, in an open meeting organized by ACOA,<sup>84</sup> two participants encouraged engagement in this campaign, “*We cannot keep quiet!*”/ “*We are in the hands of the Spanish government!*” They decided to create a commission to follow up the development of the reform, how it affected Basque *concejos*, and how the campaign would be proposed to town meetings. The local reform raised by the Spanish central government gathered the opposition of all the nationalist parties and *concejos*’ voluntary associations.<sup>85</sup> It was an austerity pack boosted solely by the *Popular Party*, an organization with limited support in rural areas.

These cases show that participants in *concejos* selectively politicize some concerns. The characteristics of those issues are, firstly, the direct affectation of the rural communities, involving a varied spectrum of actors in the regional arena such as civic associations, mass media, local, regional authorities, other *concejos* and also political parties. ACOA and ACOVI, as *concejos*’ associations which provide support and assistance, are the key actors in the politicization of problems and the acceptance of these in assemblies. Secondly, these issues normally receive wide support among participants; for example, the rejection of the mine project gathered 88% of the votes, and the rejection of the *Local Reform Act* gained the support of the majority of parties, ACOA and ACOVI. As Participants in *concejos*, although specialized in small deliberation and self-management, sometimes transcend this rule and engage in broader processes of

---

<sup>84</sup> This meeting was held the 13<sup>th</sup> of February 2014 in the *Casa de Juntas* de Elorriaga.

<sup>85</sup> Finally, PNV negotiated with the Spanish government that Basque *concejos* were out of this reform.



collective action regarding state measures. The political scope, in these cases, becomes greater, which questions the rigidity of its previous definition.

### **Conclusions**

Practices of avoiding politics have different meanings according to the contexts (Luhtakallio & Eliasoph, 2014). In participatory democracy settings, participants frequently reject the presence of party-politics in that setting. For example, in Porto Alegre's participatory budget, Baiocchi (2005:113) showed that "*it was absolutely unacceptable to talk politics*" and "*this is not an accidental rule*", for activists, participants and leaders found that it was a separated "*world of the community*". A similar distinction can be observed in *concejos*, which are culturally framed as separated and different from party-politics. Participants elaborate discourses and rules on the neutral communitarian character of issues, making space for themselves as legitimate decision-makers and managers in that space. They create space for themselves, defending and recreating a historical culture of self-management (Ajangiz, 2015).

In addition, participants face typical problems of collective action in heterogeneous face-to-face groups. This is quite relevant in *concejos*, since they are located in small communities where face-to-face contact is frequent. Indeed, they have settled into a polarized regional scenario which has a lengthy record of political conflict, repression and violence around the national fracture. Participants make clear that discussions on this problem do not fit their local participatory setting as it is not the appropriate place. For them, polarizing political issues are better addressed in other arenas. So the frame of politics-away is intended to exclude problems which are too harmful and divisive for living and engaging together. As studies of social networks indicate, heterogeneous groups find it difficult to deal with polarizing political issues (Mutz, 2006; Wojcieszak, 2011), particularly if there has been an armed conflict close to home. Limiting the political scope of *concejos* and leaving aside certain party-issues, seems to work quite well to promote inclusion and sustainable engagement in that setting.

The main contribution that we have made is that politicization and depoliticization practices are selective. In *concejos*, first of all, participants exclude issues that are too divisive and exclusive, and those topics are related to the particular regional polity.

Secondly, they exclude all those problems that are not community-centered, practical and technically fixable. Thirdly, they open the political scope with issues like environmental problems or austerity plans which produce internal cohesion. Participants play a game in which they selectively (de) politicize the issues they address and act upon. That is, they limit or open the political scope of engagement with flexibility, according to an inherited culture of self-management, the polarized political culture, and the problems of collective action imposed by both.<sup>86</sup> Thus, we cannot say that they develop an anti-politics style while engaging. They are not a clear example of political avoidance and apathy (Eliasoph, 1998); rather, they are selective, which is the way they find to sustain their engagement. The political scope of the participatory process is also constructed through interaction.

This is a relevant learning taking into account the limited political scope of many local participatory institutions (Polletta, 2014). Small deliberation style, based on first order needs (Hirschman, 1982), when empowered and sustained over time, can offer also an opportunity for further engagement with other broader political issues (second order topics), being influential when internally cohesive and externally allied with other political actors. As this case shows, small deliberation style was not as small and limited as it seemed initially.

## References

- Ajangiz, R., & Blas, A. (2008) *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Ajangiz, R. (2015). Concejo abierto en Vasconia: vigencia de un modelo histórico de democracia asamblearia en defensa de lo común. In *Contextos y Perspectivas de la Democracia: Ensayos en honor a Pedro Ibarra Güell*. (Pamplona: Ed. Pamiela).
- Alarcón, P., & Wojcieszak, M. (2012). Consenso y conflicto: dos prismas para comprender la participación. In Font et al. *“Democracia sigilosa” en España. Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos*. (Madrid: CIS).
- Argote, J. (2009). Alcance y significado actual de la participación vecinal en los Concejos de Álava. In *La Participación pública en la toma de decisiones de las*

---

<sup>86</sup> As Luhtakallio (2012) showed in her study of politicization of gender issues in social movements in Helsinki and Lyon, the reasons why gender becomes a debate depends on internal organizational issues (for example, if it is too polemic for the members); but it also depends on the broader culture on that.

*administraciones locales vascas*. (Vitoria-Gasteiz: Ed. Asociación de Concejos de Álava y Juntas Generales de Álava).

Baiocchi, G. (2003). Emergent public spheres: Talking politics in participatory governance. *American Sociological Review*, pp. 52-74.

Baiocchi, G. (2005). *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. (Stanford: Stanford University Press).

Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). "Participatory budgeting as if emancipation mattered". *Politics & Society*, 42(1): pp. 29-50.

Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2016). *Popular Democracy*. (Stanford: Stanford University Press, forthcoming in autumn).

Baiocchi, G., Bennett, E., Corder, A., Klein, P. & Savell, S. (2015). *Civic Imagination: Making a Difference in American Political Life*. (NY: Routledge).

Ball, W. J. (2005). From community engagement to political engagement. *Political Science and Politics*, 38(02): pp. 287-291.

Barber, B. (1974). *The Death of Communal Liberty: A History of Freedom in a Swiss Mountain Canton*. (Princeton: Princeton University Press).

Beaud, S. (1996). L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'«entretien ethnographique». *Politix*, 9(35), pp. 226-257.

Boltanski, L., & Thévenot, L. (1999). The sociology of critical capacity. *European journal of social theory*, 2(3): pp. 359-377.

Bryan, F. (2010). *Real democracy: The New England town meeting and how it works*. (Chicago: University of Chicago Press).

Camarero, L., & Oliva, J. (1999). La ruralidad en la sociedad itinerante: Breve panorámica de la ruralidad vasca. *Inguruak*, 25, pp. 125-137.

Chhotray, V. (2004). The negation of politics in participatory development projects, Kurnool, Andhra Pradesh. *Development and Change*, 35(2): pp. 327-352.

Cramer Walsh, K. (2004). *Talking about politics: Informal groups and social identity in American life*. (Chicago: University of Chicago Press).

Dahl, R., & Tufte, E. (1973). *Size and democracy*. Stanford University Press.

Eliasoph, N. & Lichterman, P. (2003). "Culture in interaction." *American Journal of Sociology* 108.4: pp. 735-794.

Eliasoph, N. (1997). "'Close to home": the work of avoiding politics." *Theory and Society*, 26.5: pp. 605-647.

- Eliasoph, N. (1998) *Avoiding politics: How Americans produce apathy in everyday life*. Cambridge University Press.
- Font, J. & Navarro, C. (2013). Personal experience and the evaluation of participatory instruments in Spanish cities. *Public Administration*, pp. 91.3: 616-631.
- Font, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. (Barcelona: Ariel).
- Font, J., Navarro, C. J., Wojcieszak, M., & Alarcón, P. (2012). “*Democracia sigilosa*” en España. *Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos*. (Madrid: CIS).
- Funes, M. J. (1995). “El asociacionismo y redefinición de los espacios políticos”. *Revista de estudios políticos*, (89): pp. 299.
- Funes, M. J. (1999). *La salida del silencio. Movilizaciones por la paz en Euskadi, 1986-1998*. (Madrid: Akal).
- Ganuzá, E. & Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. (Madrid: CIS).
- García-Espín, P., Ganuzá, E. & de Marco, S. (2016): ¿Asambleas, referéndums o consultas? Representaciones sociales de la participación ciudadana. (forthcoming).
- Goffman, E. (1979). *Relaciones en público: microestudios del orden público*. (Madrid: Alianza Editorial).
- Hamidi, C. (2010). Catégorisations ethniques ordinaires et rapport au politique. *Presses de Sciences Po (PFNSP)*, Vol. 60. No. 4.
- Hibbing, J., & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hirschman, A. O. (1982). *Shifting involvements: private interest and public action*. (Princeton: Princeton University Press).
- Jeram, S., & Conversi, D. (2014). Deliberation and Democracy at the End of Armed Conflict: Postconflict Opportunities in the Basque Country. In *Democratic Deliberation in Deeply Divided Societies*, eds. J. Ugarriza, J. & D. Caluwaerts. (Basingstoke/UK: Palgrave Macmillan).
- Jomini S. (2007). Media effects, selective exposure, and Fahrenheit 9/11. *Political Communication*, 24(4): pp. 415-432.
- Klingemann, H. (2014). Dissatisfied democrats: evidence from old and new democracies. In *The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens*, eds. R. Dalton & C. Welzel. (Cambridge: Cambridge University Press).
- Kraft, M., & Clary, B. (1991). Citizen participation and the NIMBY syndrome: Public response to radioactive waste disposal. *The Western Political Quarterly*: pp. 299-328.

- Lecours, A. (2007). *Basque nationalism and the Spanish state*. (Reno: University of Nevada Press).
- Leonisio, R. (2015). Del triángulo al cuadrado. Aplicación de la teoría de los cleavages a la historia política vasca. *Historia Actual Online*, (36): pp. 175-186.
- Llera, F. J., Leonisio, R., García, J., & Pérez, S. (2011). Las elecciones locales y forales de 2011: Bildu mueve el tablero y provoca una debacle socialista. *Cuadernos de Alzate*, 44: pp. 85-117.
- Luhtakallio, E. (2012). *Practicing Democracy: Local Activism and Politics in France and Finland*. (Basingstoke/UK: Palgrave Macmillan).
- Luhtakallio, E., & Eliasoph, N. (2014). Ethnography of Politics and Political Communication: Studies in Sociology and Political Science. In *The Oxford Handbook of Political Communication*. (Oxford Handbooks Online).
- Mansbridge, J. (1983). *Beyond adversary democracy*. (Chicago: University of Chicago Press).
- Marcus, G. (1995). Ethnography in/of the world system: The emergence of multi-sited ethnography. *Annual review of anthropology*, pp. 95-117.
- Mutz, D. (2006). *Hearing the other side: Deliberative versus participatory democracy*. (NY: Cambridge University Press).
- Navarro, C. (1999). *El sesgo participativo: innovación democrática en municipios del Sur de Europa (1960-1995)*. Colección Politeya. Estudios de Política y Sociedad 13. (Madrid: CSIC).
- Orduña, E. (1994). *Democracia directa municipal, concejos y cabildos abiertos*. (FEMP).
- Palacios, J. M., & Bárcena, I. (2012). Conflictos socio-ambientales, democracia y ciudadanía ecológica. Un análisis comparado entre las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco. *Revista española de ciencia política*, (28): pp. 31-54.
- Polletta, F. (2014). Is Participation Without Power Good Enough? Introduction to "Democracy Now: Ethnographies of Contemporary Participation". *The Sociological Quarterly*, 55(3): pp. 453-466.
- Razquin, M. (2014). La reforma local en la Comunidad Autónoma del País Vasco: la necesidad perentoria de una Ley municipal de Euskadi. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, (99): pp. 108.
- Röcke, A. (2014). *Framing citizen participation: Participatory budgeting in France, Germany and the United Kingdom*. (Basingstoke/UK: Palgrave Macmillan).

- Rosenberg, M. (1951). The meaning of politics in mass society. *Public Opinion Quarterly* 15.1: pp. 5-15.
- Ruiz, E., & Galdós, R. (2002). Continuidad de la industria: estructura y localización industrial en el País Vasco. *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, 59, 2002: pp. 357-370.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research a menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2): pp. 294-308.
- Talpin, J. (2012a) *Schools of democracy: how ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*. (ECPR Press).
- Tejerina, B. (2001). Protest cycle, political violence and social movements in the Basque Country. *Nations and Nationalism*, 7(1): pp. 39-57.
- Torcal, M., & Montero, J. R. (2006). *Political disaffection in contemporary democracies: social capital, institutions and politics*. (London & New York: Routledge).
- Torcal, M., Montero, J. R., Gunther, R., & de Luis Ramiro, T. (2003). Ciudadanos y partidos en el sur de Europa: los sentimientos antipartidistas. *Reis*, 101 (Jan-Mar): pp. 9-48.
- Ulbig, S., & Funk, C. (1999). Conflict avoidance and political participation. *Political Behavior*, 21.3: pp. 265-282.
- Vazquez, S. (2011). Elementos y significados del malestar con la política en Catalunya. Un acercamiento cualitativo a partir de la indagación con grupos de discusión, *Monogràfics, Centre d'Estudis d'Opinion* (Generalitat de Catalunya).
- Villasante, T. R. (1995). *Las democracias participativas*. (Madrid: Hoac).
- Wojcieszak, M. (2011). Pulling Toward or Pulling Away: Deliberation, Disagreement, and Opinion Extremity in Political Participation. *Social Science Quarterly*, 92.1: pp. 207-225.
- Zimmerman, J. (1999). *The New England town meeting: democracy in action*. (Greenwood Publishing Group).
- Zirakzadeh, C. (2009). When nationalists are not separatists: Discarding and recovering academic theories while doing fieldwork in the Basque region of Spain. In *Political ethnography: what immersion contributes to the study of power*, E. Schatz ed., pp. 97-118.

## **Artículo 6: Etnografía y Ciencia Política: la excepcionalidad del caso español.**

Patricia García Espín

IESA/CSIC y Universidad Autónoma de Barcelona

Dirección de email: patriciagarciaespín@gmail.com

### **Resumen:**

La etnografía es una aproximación metodológica crecientemente usada en el contexto de la Ciencia Política internacional; sin embargo, ésta ha sido escasamente aprovechada por esta disciplina en España. En este artículo, nos preguntamos, primero, qué lugar ocupa la etnografía en los estudios politológicos del país. Luego, exploramos las posibles causas de su posición marginal. En segundo lugar, mostramos cómo la etnografía enriquecería y complementaría los estudios politológicos actuales introduciendo nuevos temas de investigación, nuevos casos para estudiar problemas clásicos, y nuevos datos que parten de descripciones densas de los fenómenos políticos. Como conclusión, más allá de fronteras disciplinares rígidas, apostamos por la incorporación plena de la etnografía a la Ciencia Política española como medio para profundizar en el conocimiento de la cultura y los principales procesos políticos.

### **Palabras clave:**

Etnografía, ciencia política, cultura política, metodología, contextos, significados, identidades, procesos

### **Abstract:**

Political ethnography is a methodological approach increasingly used in the context of international Political Science; however, it has been scarcely used by the same academic discipline in Spain. In this article, we question, first, the place of ethnography in political studies in the country. Then we explore the possible causes of ethnography's marginal position. Second, we show how this methodological approach can enrich and complement current political studies, introducing new research topics, new cases on classical problems, and new data based on dense descriptions of political phenomena. In conclusion, beyond rigid disciplinary boundaries, we propose the full incorporation of ethnography into Spanish Political Science as a means to deepen the knowledge on cultural politics and political processes.

### **Key Words:**

Ethnography, political science, political culture, methodologies, context, meanings, identities, processes

## Agradecimientos

Este paper ha sido realizado durante una beca pre-doctoral del CSIC (programa de la *Junta de Ampliación de Estudios*, financiado por el Fondo Social Europeo). Agradezco las sugerencias y comentarios a Joan Font Fábregas, Ernesto Ganuza y Jorge Ruiz.

## Introducción.

En el marco de la Ciencia Política española, la etnografía es una aproximación metodológica escasamente usada o caída en “desgracia” (Vallés, 1999). Sin embargo, en el contexto internacional, la etnografía ha contribuido a enriquecer problemas politológicos de primer orden. Así, en estudios electorales revela cómo distintos actores (por ejemplo, movimientos sociales) actúan frente a los procesos electorales y sus resultados (Blee & Currier, 2006). Otros estudios han contribuido a explicar factores condicionantes del voto en elecciones locales como las redes de afinidad personal o los códigos culturales meritocráticos que afectan a la elección de candidatos (Flaquer, 1984). Otros problemas politológicos actuales como la desafección o la apatía políticas (Torcal y Montero, 2006) se revelan como laboriosos productos culturales que se cultivan en la conversación política cotidiana, en los encuentros sociales habituales, incluso en las organizaciones de la sociedad civil a las cuales se atribuye la función de ser “escuelas de ciudadanía” (Eliasoph, 1998). La etnografía política puede enriquecer el análisis politológico arrojando luz sobre nuevas dimensiones al observar los procesos de cerca, bajo una mirada microscópica.

Sin embargo, esa mirada microscópica apenas tiene presencia en la Ciencia Política española. Las principales publicaciones científicas recogen escasos artículos basados en esta aproximación metodológica. Encontramos algunos estudios que se apoyan en la “investigación acción participativa” (IAP), o en modelos de “evaluación participativa” de políticas públicas, pero la etnografía no ocupa un lugar destacado en la producción científica politológica. Los manuales de investigación de esta disciplina suelen incluir un capítulo o epígrafe al respecto (Vallés, 1999; Anduiza et al. 2009, Zapata y Montijano 2011); pero no se suele estudiar en las facultades de Ciencia Política, donde prevalecen otras aproximaciones científicas basadas, mayoritariamente, en las técnicas cuantitativas o en otros enfoques sobre técnicas cualitativas.



En países como EE.UU, Francia o en Latinoamérica se realizan investigaciones innovadoras politológicas a partir de estudios etnográficos. Como señalan Mosteyrín y Morán (2014), la agenda internacional de investigación en esta materia apunta hacia *la infrapolítica*, entendida como la cultura política situada en contextos cotidianos, los procesos de construcción de agencia e identidad colectiva (Cramer Walsh, 2004), la política que se produce en espacios no institucionales (Auyero, 2012), o la descripción de procesos en su desarrollo gradual (Fenno, 1986). Además, la etnografía es especialmente indicada para *sensitizar* conceptos (Bowen, 2008), es decir, situar en su contexto las nociones básicas cuyo significado se suele asumir (por ejemplo, democracia o participación) y analizar sus significados, prácticas y usos diarios en distintos contextos sociales (Lichterman, 1998). La etnografía actúa como una lupa sobre los fenómenos políticos, ya que nos ayuda a analizar dimensiones que no son apreciables desde las ópticas macro de otras aproximaciones extensivamente usadas en la Ciencia Política española.

En este artículo, en primer lugar, definimos brevemente las características de la etnografía como aproximación metodológica. En segundo lugar, mostramos que ocupa un lugar marginal en los estudios politológicos españoles, siendo una excepcionalidad en el escenario académico internacional. En tercer lugar, argumentamos que la etnografía puede enriquecer originalmente la disciplina, introduciendo nuevos temas de investigación, nuevos casos/espacios para indagar sobre problemas politológicos clásicos, y produciendo descripciones densas de fenómenos y procesos de cambio. Apostamos, pues, por la incorporación de esta aproximación metodológica a la Ciencia Política española para profundizar en el estudio de los principales procesos politológicos más allá de los contornos disciplinarios establecidos.

### **La etnografía y su excepcionalidad en la Ciencia Política española.**

#### *La etnografía como aproximación metodológica*

La etnografía es una aproximación metodológica que comprende una serie de prácticas de investigación social. Como han expuesto Atkinson y Hammersley (2007: Cap. 1), la etnografía tiene unas fronteras “difusas”, pero comprende un conjunto de prácticas “centrales” en la construcción de los problemas y casos, la recolección y análisis de datos. Desde el punto de vista de la recolección de datos, Auyero plantea que “la etnografía supone estar en el tiempo y lugar donde ocurrieron los hechos” (Hurtado,

2005). Para Atkinson y Hammersley la etnografía “habitualmente conlleva que el investigador se implique –abierto o encubiertamente– en la vida cotidiana de la gente durante un periodo de tiempo, observando lo que ocurre, escuchando lo que se dice, y/o preguntando en entrevistas formales o informales, recopilando documentos y objetos, de hecho, recogiendo todos los datos que están disponibles para arrojar luz sobre la problemática abordada”. La etnografía se apoya, habitualmente, en la observación, la presencia directa y la inmersión en el fenómeno estudiado, aunque utiliza flexiblemente otras técnicas como la entrevista en profundidad (Beaud, 1996). La presencia e inmersión etnográficas se oponen a la observación “casual” (Vallés, 1999), ya que están orientadas a objetivos, son planificadas (fases, espacios y poblaciones) y son controladas (contrastamos proposiciones teóricas, criterios de objetividad, fiabilidad y precisión). Desde un punto de vista analítico, Bourdieu y Wacquant (1999: 218-260) proponen también “un *modus operandi*” guiado por una serie de principios, ampliamente desarrollados por la etnografía: el “pensamiento relacional” (análisis de las interacciones entre sujetos/actores), la “duda radical” (cuestionamiento del sentido común o de las bases ideológicas ordinarias que justifican esas relaciones), la ruptura con el “sentido común académico” (cuestionamiento de los propios conceptos y herramientas usadas en la investigación previa), y la “objetivación participante” (examen de la propia relación del investigador con su objeto) . Existe todo un debate sobre los principios que guían la práctica etnográfica que excede a los propósitos de este artículo (Ferrándiz, 2011: 12-13); sin embargo, existe cierto reconocimiento sobre la producción de “descripciones densas” (Geertz, 2003: pp. 20-24) sobre los fenómenos y procesos de estudio. En suma, la etnografía maximiza la profundidad de análisis sobre los casos o procesos estudiados.

La intervención del investigador como participante, observador o entrevistador depende ampliamente del objeto de estudio, recursos y accesibilidad. El investigador adquiere roles distintos en el campo en relación a las poblaciones que estudia y frente a los datos estudiados. Estos roles varían ampliamente siendo una cuestión metodológica central.<sup>87</sup>

Existen numerosas tipologías sobre el rol del investigador y su grado de inmersión.

---

<sup>87</sup> Uno de los debates clásico sobre la etnografía como aproximación metodológica ha sido el lugar que ocupa el investigador en relación al caso o los sujetos que forman parte de su estudio. Así, habría dos polos, el investigador que forma parte de la comunidad que estudia (“emic” o autóctono) o el investigador que se sitúa en ese espacio con motivo de su proyecto (“etic” o foráneo). Esta discusión ha sido superada en favor de una visión compleja sobre la influencia del investigador y sus potenciales ventajas (Nencel y Yanow, 2010).

Algunas clasifican la observación como “no reactiva” frente a “participante” en función de la influencia menor o mayor sobre las rutinas de los sujetos (Anduiza et al. 2009). En un estudio de la vida social en barrios marginalizados estadounidenses, Gans (1976) exponía cómo a lo largo del trabajo de campo pasó por tres posiciones: a) el “mero observador” (afectando lo mínimo las rutinas sociales); b) participando como “investigador” (se implicaba sólo en lo que interesaba a su plan de estudio); y c) el investigador como “participante o actor” implicado plenamente en la situación social. Normalmente estos roles cambian conforme nos sumergimos en el grupo, la comunidad o el proceso donde se realice el campo.<sup>88</sup> Las características de esa presencia son sometidas también a un examen de tipo reflexivo.

La etnografía como enfoque metodológico tiene una serie de potencialidades en los casos que aborda sobre objetos politológicos. Como sintetiza Gobo (2011) puede generar un “valor añadido” al concentrarse en:

- Los impactos de las micro-relaciones políticas en los fenómenos macro.
- Los escenarios de la vida cotidiana y el desarrollo cotidiano de los procesos.
- Las redes de significados de los actores implicados.
- Las prácticas y comportamientos (además de los discursos).
- Los procesos de acción colectiva y construcción identitaria.
- Las visiones “emic” desde dentro de los procesos.

La etnografía política se ha aplicado a un amplio abanico de problemáticas sociales dentro, fundamentalmente, de la Antropología y la Sociología como disciplinas. En el siguiente epígrafe, nos centraremos exclusivamente en las contribuciones que se han dado en la Ciencia Política o alrededor de problemas politológicos clásicos (aunque, como se verá al final, las fronteras disciplinarias son a menudo cuestionadas). Según Auyero “la política es el conjunto de disputas por recursos materiales o simbólicos que, en algún momento, involucran al Estado; es la lucha por el poder en relación al Estado” (Hurtado, 2005). Dejando de lado la pluralidad de definiciones de lo político (más o menos institucionalistas) (Rosenberg, 1951), la etnografía ha abordado ese área de las

---

<sup>88</sup> La investigación reciente suele perseguir la familiarización con las reglas que rigen los grupos sociales a través de la presencia y vivencia directa. No obstante, la “etnografía multisituada” (Marcus, 1995) hace seguimiento de procesos, circuitos, objetos, relaciones e incluso símbolos en distintos espacios interconectados que no forman parte, necesariamente, de la misma comunidad local.

relaciones sociales a través del estudio de los conceptos políticos y sus traducciones de unos contextos a otros, del estudio de los comportamientos grupales, de los significados sociales de los objetos políticos y su producción conflictiva, de la relación entre discursos y prácticas, de la disposición material de las situaciones (“hablamos sin palabras”), de las manifestaciones de las jerarquías (“espectros” de la estructura social), o de los momentos que explicitan normas socialmente aceptadas (por ejemplo, bromas, silencios, errores o conflictos) (Luhtakallio y Eliasoph, 2014). A través de ese enfoque, la etnografía política se ha centrado en ese conjunto de prácticas que tejen las relaciones y estructuras político-culturales. Sin embargo, la Ciencia Política española aún no ha aprovechado suficientemente las ventajas de esta aproximación metodológica.

### *¿Una anomalía española?*

En ocasiones, la etnografía ha sido percibida como una “hermana pequeña” (Wedeen, 2010), “una aproximación heterodoxa” (Cerwonka y Malkki, 2008), “fuera de lugar” (Yanow, 2009) o “subestimada” (Aronoff, 2009) en los estudios politológicos de resonancia internacional. Sin embargo, comienza a imponerse como una forma legítima para indagar sobre los objetos políticos (Cefaï et al., 2012: 9), hasta el punto de que algunos la consideran una “moda contemporánea” (Gobo, 2011).

En la Ciencia Política de resonancia internacional, la etnografía ha sido recuperada como un enfoque de calidad excepcional, especialmente, para el estudio de la cultura y el comportamiento político (Mosteyrín y Morán, 2014). Previamente existían referencias de enorme trascendencia como el estudio sobre la democracia directa de Mansbridge (1983), o el clásico sobre la tarea de la representación política de Fenno (1986). En la disciplina europea y norteamericana actual, la etnografía se encuentra en un periodo de renovación, creciente interés y resurgimiento (Baiocchi y Connor, 2008; Wedeen, 2010; Cefaï et al., 2012). Muestra de ello, en el encuentro de 2006 de la *American Political Science Association*, la principal del ramo, se celebró un seminario sobre etnografía política cuyo fruto fue la obra *Political Ethnography: What Immersion contributes to the Study of Power* (Schatz ed., 2009), premiada por la propia asociación en 2010.

En el caso español no se ha dado tal revalorización, de hecho, no es una aproximación de uso habitual dentro de la disciplina. Si internacionalmente la etnografía es una joven promesa, en el caso español es un absoluto rara avis. Así, es considerada una

aproximación “caída en desgracia” (Vallés, 1999) o “problemática” (Anduiza et al. 2009), aunque podríamos destacar simplemente su infrautilización. Las razones son múltiples:

- En primer lugar, la infrautilización puede atribuirse al uso intensivo de recursos, tiempo e implicación personal que requiere la inmersión en el campo (Vallés, 1999).
- En segundo lugar, la Ciencia Política española incorpora los estándares internacionales tardíamente en los años 80 y 90 (Reyes y Cotarelo, 1994). La revolución behaviorista de los 50 dio lugar al predominio de las técnicas cuantitativas y los enfoques positivistas para estudiar el comportamiento político, así como al uso subsidiario de técnicas cualitativas (Cerwonka y Malkki, 2008). Este predominio ha sido cuestionado en las últimas dos décadas. Los estudios de cultura política en España adoptan ese esquema con la encuesta de opinión y las técnicas cuantitativas como herramienta predominante, con algunos “islotés”, como explica Morán (1999), de investigación cualitativa e interpretativa.
- En tercer lugar, el solapamiento de la etnografía política con temáticas *críticas* como, por ejemplo, los movimientos sociales y la protesta, puede haber contribuido al abandonando de otras temáticas y debates académicos *mainstream*.

Al final, como en todas las disciplinas, la Ciencia Política española ha sedimentado un régimen de conocimiento o un conjunto de aproximaciones dominantes (Kuhn, 2011) que son usados con mayor frecuencia o son percibidos como más funcionales. En el caso español, aún estamos lejos de alcanzar estándares de pluralismo metodológico (Della Porta y Keating, 2013), potenciando otros enfoques cualitativos y, especialmente, la etnografía como formas enriquecedoras de indagación sobre los procesos, comportamientos y la cultura política.

A diferencia de lo que ocurre en EE.UU, Francia o Latinoamérica (Weeden, 2002; Baiocchi y Connor, 2008; Wedeen, 2010; Cefaï, 2012; López de la Roche, 2000), no encontramos “una tradición” o “una escuela” de etnografía política dentro de nuestra disciplina. Como mucho, encontramos algunos estudios etnográficos aislados dentro de la Ciencia Política o en disciplinas afines. Así, por ejemplo, en 1984, Flaquer publicaba

una etnografía electoral sobre un municipio de Cataluña para contribuir a explicar el cambio electoral a nivel local, durante la *Transición*. Los conflictos sociales latentes, las redes de confianza e influencia personal, la politización de las relaciones personales o la cultura anti-partidista actuaban como factores clave para entender los resultados electorales. Es difícil reconstruir este hilo etno-politológico, incluso en áreas proclives como la cultura y el comportamiento político. Las disciplinas afines han acogido esta aproximación con mayor naturalidad. Recientemente, la sociología de movimientos sociales y de la participación pública, por ejemplo, ha sido prolífica en estudios etnográficos. Así, por ejemplo, Martínez y Laurenzi (2012) han empleado la investigación acción participativa para indagar sobre el *movimiento okupa* y Nez (2012) explica algunos dilemas del movimiento 15M a través de la observación en asambleas, comisiones y debates en Madrid. En materia de mecanismos participativos institucionales, Ganuza y Nez (2013) y Talpin (2012) han analizado cómo estos espacios se relacionan con los grupos de la sociedad civil local, cómo se articulan los tipos de conocimientos ciudadanos o los aprendizajes cívicos que se dan entre los participantes.<sup>89</sup> En el análisis de políticas públicas, encontramos propuestas desde la Antropología Social que sugieren superar el enfoque “estatocéntrico” (Franzé, 2013).

Al acercarnos a las editoriales españolas en Ciencia Política, encontramos esta misma tendencia. El CIS publicaba en 2006 un *Cuaderno Metodológico* llamado *Observación Participante* (Guasch, 2006) y entre los estudios políticos publicados únicamente encontramos un ensayo de etnohistoria sobre la cuestión nacional en Portugal y Galicia (Medeiros, 2006). En contraste, en el contexto europeo, editoriales prestigiosas en Ciencia Política publican investigaciones etnográficas con regularidad (Landwehr, 2009; Talpin, 2012; Luhtakallio, 2012). En las principales revistas que incluyen estudios politológicos en España, observamos que la publicación de etnografías es muy reducida. Así, de forma exploratoria, hemos identificado la metodología de todos los artículos (y notas de investigación) publicados en la *Revista Española de Ciencia Política*, la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, la *Revista Internacional de Sociología*, y *Política y Sociedad*, en el periodo 2012-2015 (marzo). De 379 artículos revisados tan sólo 26, es decir, un 6,86% incluían técnicas etnográficas. De

---

<sup>89</sup> Tanto Julien Talpin como H eloise Nez son investigadores franceses pero han trabajado con casos españoles. En Francia existe una sólida tradición de estudios sociales y políticos basados en la etnografía, con precedentes emblemáticos como los estudios de Pierre Bourdieu sobre la Cabilia (Bourdieu y Corrochano, 2007).

ellos, un tercio (9) trataban temáticas politológicas y casi todos los artículos (5) se inscriben en la sociología de la participación pública y los movimientos sociales donde existe cierta tradición.<sup>90</sup> El resto de trabajos basados en esta aproximación trataban sobre problemas metodológicos, familia, trabajo, educación o religión. Podría decir que las aproximaciones etnográficas han sido escasamente utilizadas en los estudios politológicos españoles frente a otros enfoques.

En el marco de la formación universitaria en Ciencia Política, la etnografía tampoco ocupa un lugar importante en España. Revisando las guías docentes de *Grado en Ciencia Política* de cinco grandes universidades españolas<sup>91</sup>, sólo en un caso se ofrece una asignatura específica con claros contenidos etnográficos (*Antropología Social*). Los programas de las asignaturas de técnicas de investigación no incluyen la etnografía explícitamente como unidad temática, aunque suele tener presencia en algunos manuales (Vallés, 1999; Anduiza et al. 2009, Zapata y Montijano 2011). En instituciones de referencia internacional es una enseñanza extendida y se ofrece, por ejemplo, en los centros de *Science Po* (Francia), en las *Escuelas de Métodos y Técnicas* del ECPR (*European Consortium for Political Research*), en la *Harvard Kennedy School of Government* (en *Qualitative Methods*) o en la *London School of Economics and Political Science* (*Summer School of Methods*), por citar algunos ejemplos.

En ese contexto internacional, la disciplina avanza a través de la investigación multi-métodos (Collier y Elman, 2008), la triangulación de métodos y el pluralismo metodológico (Baubock et al., 2012; Della Porta y Keating, 2013), es decir, a través de estrategias investigadoras abiertas al uso complementario de distintas aproximaciones metodológicas, aprovechando las ventajas comparativas de cada una de ellas. La clave es la sinergia. La etnografía se abre camino en este contexto politológico internacional (Gobo, 2011); pero no así en la Ciencia Política española. Como veremos en los epígrafes siguientes, la etnografía puede generar un importante valor añadido con respecto a otras aproximaciones cuantitativas basadas en la encuesta u otros enfoques cualitativos centrados en la entrevista en profundidad. Ejemplificamos estas aportaciones con fragmentos de un trabajo realizado en comunidades de vecinos y con estudios extraídos de la literatura académica.

---

<sup>90</sup> En este sentido, el volumen *Desafíos metodológicos en la investigación de la participación* (RIS, Vol. 70, Extra 2, que incluye 3 artículos basados en la observación etnográfica).

<sup>91</sup> Grados en Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad Complutense de Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, Universidad de Granada y Universidad del País Vasco.

***Etno-politología: ¿Qué puede aportar la etnografía a la Ciencia Política española?***

*“Al final de la reunión: La Junta Vecinal hace un repaso por algunos temas menores como la limpieza de las fosas. El Presidente resalta una “mala noticia”. La gente queda expectante, el presidente: “la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento pide que se paren las obras inmediatamente, porque no se ha dado licencia para el proyecto que estamos haciendo, hay algunas obras que no estaban en licencia. Me acaba de llegar la carta... Y la he leído y es una parafernalia muy grande”. Vecinos varios: “¡Qué sinvergüenzas!” Otros (a gritos): “¡Sinvvergüenzas!” Se escuchan quejas. Otro vecino pregunta: “Bueno y ¿qué tenemos que hacer?” El presidente: “Aquí dice que tenemos un mes para parar todas las obras, pero como nos quedan dos semanas de obras, pues NADA... HECHO ESTÁ.” Los vecinos asienten, nadie protesta. (Nota de Observación, Sevilla, Comunidad de Vecinos 6/06/2013).*

Esta nota de observación procede de una comunidad de vecinos en Sevilla<sup>92</sup> en la que participaron más de 70 personas. Era una barriada de clase trabajadora relativamente acomodada. Este tipo de encuentro vecinal es quizás la forma de participación social más frecuente en entornos urbanos. La comunidad de vecinos está alejada de lo que consideramos habitualmente como “político”; sin embargo, aporta una información valiosa sobre la relación del colectivo con las instituciones cercanas. La percepción de la gerencia o el ayuntamiento como “sinvergüenzas” hace que sus resoluciones sean ignoradas sin que ello sea problematizado públicamente por otros vecinos. La desafección institucional tienen una expresión cotidiana y mundana (Eliasoph, 1998). ¿Qué podemos aprender sobre problemas politológicos de primer orden en espacios aparentemente no políticos y mundanos? ¿Qué relaciones se producen en el curso de la vida diaria sobre la política? La comunidad de vecinos, por ejemplo, puede arrojar luz sobre cómo se participa en entornos cercanos, cómo se interactúa con instituciones municipales o cómo emergen discursos críticos e irreverentes, como expresión cotidiana de desafección.

La etnografía puede contribuir a los estudios politológicos españoles en tres dimensiones fundamentales. En primer lugar, la etno-politología internacional y la etnografía que se ha producido en disciplinas afines sugiere nuevas preguntas de investigación, por ejemplo, nos anima a indagar en temáticas como la cultura popular. En segundo lugar, nos invita a explorar temas clásicos en espacios o casos nuevos. Y, en tercer lugar, la etnografía produce un tipo de datos distintos basados en descripciones

---

<sup>92</sup> La *comunidad de vecinos* o junta de propietarios es una forma de participación vecinal en contextos urbanos de bloques de pisos. Está regulada por la Ley 49/60 de Propiedad Horizontal.



densas, es decir, una información profunda, detallada y contextualiza. Desarrollamos estas aportaciones potenciales a continuación.

*Nuevas temáticas: la cultura política popular.*

“La reunión empieza con la charla de una funcionaria, trabajadora social de la Junta de Andalucía: “Yo soy víctima también de la crisis, he sido desplazada a este sitio y a hacer este trabajo desde mi anterior puesto en mi pueblo. Pero tengo que decir que la barriada necesita a la Junta de Andalucía, pero que la Junta también necesita de este barrio. Yo soy una trabajadora más que ha sido enviada aquí y la situación es deprimente y se me están quitando las ganas.” Vecinas: risas, carcajadas y comentarios irónicos. Una señora mayor dice en voz alta: “¡Pues no haber venido! ¿Deprimente??!! Pues entonces ¿PARA QUÉ vienes? ¡Que no vengas y ya está, hombre!” (Nota de Observación, Sevilla, Comunidad de Vecinos, 19/06/2013).

Esta comunidad de vecinos se situaba en un conjunto de viviendas de propiedad pública donde conviven personas en situaciones de exclusión social y trabajadores pobres. Esta nota de observación recoge la frustración frente a las instituciones, los pocos vecinos asistentes culpabilizan a la Junta de Andalucía de la situación de la barriada. La trabajadora social es identificada como la presencia de esa institución y, como tal, recibe las expresiones de frustración de los vecinos. Sus intentos de generar empatía e identidad con ellos (“yo también soy víctima de la crisis”) provocan risas que marcan distanciamiento. Los puntos de encuentro entre sociedad y estado son espacios de gran potencial para entender cómo determinados grupos sociales se relacionan con las instituciones (Baiocchi y Conrado, 2010).

La etnografía política ha sido usada para abordar preguntas de investigación muy diversas sobre las élites, los procesos electorales, la administración pública u otras instituciones del Estado; no obstante, ésta ha sido muy innovadora en el estudio de las culturas populares. Así, por ejemplo, en la Ciencia Política española podría contribuir a profundizar en el conocimiento de cómo determinados grupos socialmente excluidos o cómo distintos sectores de la clase trabajadora se relacionan con la política o las instituciones. Las prácticas políticas de las clases populares (frente al estudio de las élites políticas o asociativas) son un tema central dentro de la etnografía internacional.<sup>93</sup> La *infrapolítica* es entendida como el conjunto de prácticas políticas que se dan fuera de los procesos y los actores dominantes de la institucionalidad estatal (Fernández y Morán, 2014). El concepto de infrapolítica proviene de la obra de Scott (2003). Este autor estudia las “resistencias a la dominación” por parte de aquellos que no tienen

---

<sup>93</sup> El uso de la etnografía como vía de acceso a la cultura popular o de grupos subalternos ha recibido algunas críticas. Como argumentan Malkki y Cerwonka (2008), los grupos sociales poderosos resultan más inaccesibles y tienen mayor capacidad de bloquear la entrada del investigador.

poder (“los desposeídos”) y cómo se manifiestan en la vida cotidiana. Para identificar estos actos de resistencia podemos aproximarnos a la acción colectiva, los movimientos sociales o los actores partidistas, pero también podemos aproximarnos al día a día de determinados grupos sociales habitualmente alejados de la política representativa. Así, Scott analizaba los “discursos ocultos” que forman el “arte de la resistencia” frente a la experiencia cotidiana de la dominación. A través del chiste, la burla, la representación teatral, el chisme o el rumor pueden identificarse discursos críticos implícitos (Ruiz, 2014). El etnógrafo se sumerge en esa cotidianidad para indagar en mayor profundidad sobre las culturas políticas.

El estudio de la cultura política de grupos sociales alejados de la política profesional y de las instituciones, sería una vía de innovación para la Ciencia Política española. El análisis de la cultura de colectivos históricamente excluidos o cuyo acceso a la política profesional o institucional es menor, es importante para comprender, por ejemplo, alineamientos partidistas de clase y sus transformaciones, la desafección, el desinterés hacia la política, la acción o la inacción colectiva frente a situaciones de injusticia. La etnografía nos permite ver cómo esos procesos culturales se dan en su contexto social concreto, a través de las narrativas y prácticas de los protagonistas. En esa línea, por ejemplo, Auyero (2000) se plantea el problema del clientelismo político en América Latina desde un barrio pobre de Buenos Aires. Observa cómo la red clientelar se articula a través de las “unidades básicas” (centros peronistas), los “referentes” locales de estas unidades (que serían los “brokers” de la red) y los círculos de amistad, familia, de afinidad política o de intercambio habitual de favores. La red clientelar se configura como un tejido orientado a la “resolución de problemas” (fundamentalmente, comida, trabajos o medicinas), intercambios ilustrados por un discurso de la solidaridad, el amor a los pobres o el cuidado. Esa red explica, en parte, la fidelidad electoral hacia el peronismo entre determinados sectores populares. De acuerdo con Auyero, el clientelismo es mucho más que una práctica de las élites. Es un fenómeno oculto, mal visto y, por tanto, difícilmente declarable en público. Ello hace de la inmersión etnográfica una aproximación adecuada para indagar en esas relaciones. En el caso español, el clientelismo político, por ejemplo, aún está por explorar en profundidad para comprender procesos de fidelidad partidista o determinados liderazgos locales o regionales.

La etnografía política, nos invita a prestar atención a la política cotidiana de grupos sociales cuyo comportamiento y visiones ha sido menos estudiado académicamente. Esta tradición de estudio de las culturas populares supondría la introducción de nuevas temáticas y preguntas de investigación en la Ciencia Política española, así como la aproximación a actores y colectivos que no ostentan el poder institucional y que han sido menos estudiados como sujetos políticos activos y creativos (Gamson, 1992; Cramer Walsh, 2004) en comparación a las élites.

*Nuevos casos: la política allá donde no se hallaba.*

*“Mari Carmen: Yo estoy parada, tengo un niño con discapacidad, cobro 480 euros al mes. Es que no puedo, no puedo pagar 460 euros de alquiler. Llevo ya... casi un año sin pagar. Patri dice: “Yo me he quedado parada, tengo dos niños, este es el primer mes que no pago, es que no puedo pagar, no me llega”. Han dado el paso de organizarse en una asociación, animadas por el presidente de la inter-comunidad de vecinos y por unos abogados que están legalizando la asociación. Se han unido a otras personas que viven en comunidades de titularidad pública para reclamar una bajada de los alquileres.”* (Nota de Observación, Sevilla, Comunidad de Vecinos, 15/05/2013).

A lo largo de esta nota, se recogen algunas claves sobre la asociación que un conjunto de vecinos ha decidido crear para reclamar una bajada del precio de sus alquileres. El propietario es la empresa pública de vivienda del Ayuntamiento. La comunidad de vecinos no es entendida normalmente como un espacio de participación vecinal “política”. Sin embargo, en este caso, ese espacio ha facilitado que los vecinos se organicen y actúen colectivamente para solucionar la problemática que les une: la imposibilidad de pagar sus alquileres por sus situaciones de desempleo sobrevenido. El hecho de que el presidente de la intercomunidad sea un viejo activista de la izquierda contribuye también a entender este microproceso de acción colectiva.

Para entender las culturas políticas, la etnografía propone superar el enfoque “estatócentrico” (Franzé, 2013) lo que supone, en muchos casos, ubicar los casos de estudio en espacios sociales fuera de las principales instituciones. Las etnografías suelen concentrarse en un número reducido de casos.<sup>94</sup> La técnica de muestreo usada es frecuentemente el “purposive sampling” o muestreo intencionado (Tongco, 2007) cuyo objeto es seleccionar casos muy productivos con respecto a nuestra pregunta de

---

<sup>94</sup> El número menor de casos aumenta la concentración, profundidad y conocimiento en detalle de las dinámicas de ese caso en particular. Como es obvio, la concentración en un caso específico reduce la capacidad comparativa. Sin embargo, dicha concentración facilita la identificación y reconstrucción de los procesos.

investigación. Es decir, seleccionamos casos e informantes que produzcan perspectivas muy informadas/cualificadas sobre nuestra temática.<sup>95</sup> El trabajo de campo va enriqueciendo la selección y muestreo de forma continuada.<sup>96</sup> Con estas herramientas, la etnografía política se ha destacado en una selección de casos original situándose en espacios cuya conexión con la institucionalidad estatal no es directa, pero que, sin embargo, pueden tener repercusiones importantes sobre ella. En este sentido, un estudio original es el de Pachirat (2009) en un matadero industrial. En ese espacio analiza las relaciones de poder entre distintos niveles de trabajadores. En ese contexto, el autor identifica la interseccionalidad de las identidades, esto es, cómo los trabajadores interactúan según sus posiciones de género, raza, procedencia nacional y jerarquía dentro de la empresa. También ello se relaciona con sus posiciones y visiones políticas. Pachirat propone un modelo de etnografía política que aborde el poder en “otras instancias” de la sociedad y que cuestione las fuentes y fundamentos del poder social.<sup>97</sup>

Otros casos alejados de lo convencionalmente político pueden aportarnos una información rica sobre cómo funciona esa institucionalidad o las lógicas del poder institucional. En este sentido, Cerwonka reconstruye la idea de nación en Australia a través de los discursos y prácticas de diferentes colectivos sobre el territorio, el paisaje y la geografía (Cerwonka y Malkki, 2008). Esta autora realiza una etnografía de varias organizaciones (un club de jardinería, una comisaría de policía y un club de senderismo) para indagar en los discursos nacionales y nacionalistas a través de actores que gestionan (de diferentes modos) el territorio. De un modo muy inductivo, los casos fueron seleccionados durante el propio proceso de trabajo de campo por su capacidad de proporcionar una información rica sobre la geografía del poder institucional, sobre cómo se despliega territorialmente y cómo se relaciona con grupos excluidos (por ejemplo, inmigrantes o indígenas). Se trata de un trabajo ejemplar en términos de selección intencionada y heterodoxa de casos. También es una contribución innovadora que va más allá del estudio convencional de grupos o movimientos nacionalistas, pues

---

<sup>95</sup> No se trata de casos positivos o modélicos, sino de casos cuyo análisis a priori indica que pueden ser muy producir información relevante en referencia a nuestro objeto de investigación.

<sup>96</sup> El trabajo de campo en un espacio o el contacto con un informante nos puede llevar, por derivación, a otro espacio e informantes relevantes. La muestra se va construyendo a medida que realizamos el trabajo de campo.

<sup>97</sup> Para Pachirat, la etnografía política trata sobre las relaciones de poder en general. Cuestiona la especificidad que planteaba Auyero, del objeto político como aquel que, en algún momento, disputa o gestiona el poder del estado. De hecho el autor, critica incluso el objeto de la Ciencia Política: “la normalización de una ciencia política académica que opera en un mundo paralelo y con poco efecto sobre las relaciones de poder, dominación y resistencia” (Pachirat, 2009: 159).

atiende a las geografías del poder y a la idea de nación a través de casos situados en el espacio cotidiano de la ciudadanía.

A través de estrategias de selección intencionada de casos, incorporando casos innovadores alejados de los centros de poder, la Ciencia Política española podría adquirir un mayor conocimiento de la emergencia de cursos de acción colectiva, de los discursos nacionales o ideológicos tal y como se producen en la interacción cotidiana. Estos casos pueden revelar dinámicas de politización y despolitización de los asuntos públicos (Luhtakallio y Eliasoph, 2014). Lugares poco explorados por la Ciencia Política como la comunidad de vecinos, el matadero o el club de jardinería son espacios de sociabilidad donde los sujetos se encuentran, hablan y discuten sobre sus problemas comunes, también en ocasiones sobre asuntos que consideran políticos. Al final, estos espacios (lugares cotidianos de trabajo o de convivencia) son esferas de sociabilidad donde la opinión pública circula (Cramer Walsh, 2009). La Ciencia Política podría dar cabida a espacios (casos) de este tipo para profundizar en el conocimiento de problemas politológicos clásicos como se ha visto, por ejemplo, con la cuestión del nacionalismo.

*Nuevos datos: contextos, significados, identidades grupales y procesos.*

*“Después de la discusión sobre las molestias que causan los niños en el patio, Juan interviene de nuevo: “Bueno, para acabar yo quería felicitar a los niños y las mujeres que hicieron la Cruz de Mayo. Porque esa es una tradición muy nuestra, y aunque vivamos en este sitio desde hace poco tiempo, es muy bonito que la gente se reúna y se junte para traer nuestras costumbres aquí”. Pastora [la administradora de la comunidad] pide un aplauso para Juan por la labor de mediación que hace en la asamblea (Aplausos). El vicepresidente dice en broma: “nada, Juan para presidente de la comunidad.”(Nota de Observación, comunidad de vecinos, Sevilla, 15/05/2013)*

Esta nota se tomó en una asamblea de comunidad de vecinos en una barriada del extrarradio donde conviven personas de distintos perfiles sociales. En ella, observamos elementos que ejemplarizan el tipo de datos que produce una etnografía. Así, por ejemplo, identificamos cómo tendencias macrosociales como el creciente desarraigo urbano y la movilidad territorial se abordan en un espacio de convivencia local. Después vemos que los vecinos dan significado a lo que para ellos representa la buena vecindad: Juan sería el “buen vecino” y le aplauden por su labor de mediación en la asamblea y por su apoyo a actividades comunitarias que repercuten en la reintegración cultural del colectivo.

La etnografía política, como decíamos, puede producir una información densa y detallada sobre procesos y actores políticos que serían el objeto de nuestra indagación. El tipo de datos que es capaz de producir aportaría una perspectiva novedosa en la Ciencia Política española en comparación a otros enfoques. Las etnografías generan datos en cuatro sentidos principales: *a)* sobre el contexto de producción de las prácticas sociales, *b)* sobre los significados sociales de los conceptos; *c)* sobre las características y procesos de construcción de identidades grupales; y *d)* sobre las secuencias y la temporalidad en el desarrollo de los fenómenos.

*a) Factores contextuales.*

En primer lugar, la etnografía suele prestar atención al contexto de producción de los procesos. Al focalizarnos en uno o pocos casos, los datos etnográficos reflejan procesos políticos desde una óptica microscópica, lo que permite situar los problemas politológicos en su contexto y ver cómo se desarrolla en esos espacios de relaciones. Estos procesos locales son la concreción de grandes tendencias (Burawoy, 1998). A través de la estadística, la Ciencia Política ha producido un rico conocimiento de tendencias sobre la cultura política como, por ejemplo, el comportamiento electoral, la ideología partidista, la participación o las actitudes democráticas. Los estudios cualitativos etnográficos nos ayudarían a observar cómo esas macro tendencias se producen en contextos locales. Ésta maximiza esa especificación de las pautas generales, como “universales” que se desarrollan en un contexto específico (Bourdieu y Wacquant, 1992). Vamos, pues, de lo general a lo particular y viceversa, de cara a la construcción de teoría (Burawoy, 1998).

La contextualización es clave porque proporciona información valiosa sobre los factores explicativos de las problemáticas de estudio. Así, por ejemplo, en materia electoral, temática de la Ciencia Política por excelencia, el trabajo de Flaquer (1983) ilustraba a la perfección ese potencial: demostraba cómo los resultados electorales locales respondían a factores como la cultura del prestigio o las redes de influencia personal en el municipio. En otro estudio ya clásico, Mansbridge (1983) analizaba la participación directa asamblearia en un municipio y en una cooperativa de trabajo. A través de esa aproximación micro, la autora observaba cómo la desigualdad social se traducía en

desigualdad y exclusión política incluso en instituciones participativas horizontales.<sup>98</sup> Es decir, en estos casos, los factores contextuales emergen de manera precisa y se puede reconstruir de qué manera específica influyen en la práctica política.

Otro fenómeno que ha sido estudiado a través de la etnografía es la apatía política, identificando factores explicativos contextuales. A pesar de que la apatía es una tendencia cuya preocupación ha aumentado en España desde los años 80,<sup>99</sup> apenas disponemos de estudios cualitativos (Blanco y Mas, 2008; Vázquez, 2011). Por ejemplo, en los EE.UU, Eliasoph (1998) nos muestra que el contexto es relevante de cara a entender la apatía política. Esta “laboriosa cultura” implica que los sujetos emprendan estrategias concretas para “evitar la política”. Esta autora estudia cómo ello se produce en distintos grupos de la sociedad civil, espacios que se consideran a menudo libres de esta problemática. Sin embargo, observa cómo los participantes en grupos comunitarios, de medio ambiente o grupos de baile articulan distintas estrategias para evitar hablar de asuntos políticos conflictivos. Ello nos lleva a pensar que grupos sociales que se consideran habitualmente “apáticos” emprenderán estrategias similares para evitar hablar sobre asuntos públicos que se encuentran en los medios de comunicación constantemente. Ese abordaje del problema nos ayudaría a conocer mejor el contexto de producción que rodea a la desafección o la apatía política. Otras actitudes democráticas, las tendencias ideológicas partidistas o las tendencias hacia la participación cívica han sido estudiadas ampliamente a través de la encuesta; sin embargo, se verían enriquecidas con el tipo de estudios etnográficos que sugerimos. Éstos podrían iluminar nuevos factores explicativos al aproximarse a los contextos locales, es decir, a sus contextos de producción ordinaria.

*b) Significados.*

En segundo lugar, las etnografías suelen hacer énfasis en los significados que adquieren los conceptos académicos en distintos escenarios sociales. Uno de los aspectos más interesantes que la etnografía puede aportar a la Ciencia Política es “conocimiento del espectro de significados relevantes que un concepto adquiere, porque los significados son socialmente -y no sólo individualmente- accesibles” (Wedeen, 2010: 165). En este

---

<sup>98</sup> Mansbridge observa cómo las desigualdades de clase, educativas, de género o en poder se traducen en una merma de la capacidad participativa y también del reconocimiento en tanto que participante.

<sup>99</sup> En el caso español la desafección, el desencanto y la apatía política son objetos de primer en la disciplina (Torcal y Montero, 2006; Klingemann, 2014).



sentido, por ejemplo, Lichterman (1998) realiza un trabajo muy ilustrativo sobre los significados del activismo democrático y la democracia en varios contextos. Las prácticas organizativas que observa –verticales, horizontales, representativas, etc. emergen como claves para entender lo que varios colectivos entienden por democracia y horizontalidad. Qué significa participar democráticamente comprende un espectro de significados sociales muy distintos, incluyendo discursos y también prácticas organizativas (Polletta, 2012). Otros conceptos como el de seguridad también adquieren distintos significados en distintos contextos y momentos. Por ejemplo, Cohn (2006) y Wilkinson (2008) analizan los significados de la seguridad, “prestando atención a conocimientos locales”, “traducciones locales de los conceptos”, y atendiendo a “los matices y contradicciones” entre discursos y prácticas. Estos estudios muestran una tensión entre lo concebido como seguridad militar por las instituciones del ramo y la seguridad humana (entendida como cobertura de necesidades básicas), defendida por los colectivos asociativos que estudian.

En la Ciencia Política española contamos con estudios sobre las conceptualizaciones de la seguridad (Orozco, 2005), como sobre las actitudes democráticas y pro-participativas (Font. et al, 2012) basados, por ejemplo, en análisis documental o en las encuestas. Los casos etnográficos aportarían una visión complementaria en la medida en que nos permitirían analizar los significados en distintos espacios sociales, las pugnas entre distintas nociones o las contradicciones entre prácticas discursivas y organizativas.

*c) Identidades.*

La etnografía es una aproximación útil a la hora de reconstruir procesos de identificación mediante la indagación en los discursos, las prácticas y la interacción de los sujetos. La reconstrucción de las identidades políticas grupales puede contribuir a explicar, por ejemplo, comportamientos políticos como el electoral o la participación política, asociativa o contenciosa. Un estudio muy original en este sentido es el de Cramer Walsh (2004). La investigadora realizó su etnografía sobre un grupo de veteranos blancos “Old Timers” y en un club de costura de señoras, típicos votantes republicanos en Norteamérica. Al observar cómo hablaban de política en sus espacios públicos informales, Cramer Walsh analiza la selección intencionada de la información política que comentan, así como de medios informativos que siguen siempre de acuerdo con los “anteojos” de su identidad. Lo que la autora muestra es cómo, efectivamente, en

sus conversaciones cotidiana estos sujetos reproducían sus identidades políticas a través de la selección de las informaciones, temas y medios. Su alineamiento republicano, como parte de su identidad, se reafirmaba en su interacción diaria.

Las identidades y su reproducción grupal son muy relevantes a la hora de entender comportamientos políticos estables o sus cambios. Además de contribuir a entender el comportamiento electoral, el estudio etnográfico de identidades es muy prolífico también con respecto al comportamiento político asociativo o contencioso. Así, por ejemplo, Luhtakallio (2012) estudia organizaciones de movimientos sociales en Lyon y Helsinki. El tipo de lazos entre activistas, la delimitación de sus fronteras externas como grupo o la forma en que hablan de política generan “estilos de grupo” (Eliasoph y Lichterman, 2003), y relaciones conflictivas o colaborativas con las instituciones locales. La identidad, en suma, es producto de las interacciones cotidianas, y ello afecta a las relaciones con otros actores políticos.

Ese estudio etnográfico de la identidad puede ser una aportación importante para la Ciencia Política española. Así, por ejemplo, en el escenario político español se da una creciente volatilidad y des-alineamiento electoral; pero también se da estabilidad en la afinidad de determinados grupos hacia algunos partidos políticos. Así, en el caso de Andalucía, por ejemplo, donde existe una correlación importante entre la ruralidad y el voto al PSOE (Ortega, García y Trujillo, 2013), un estudio etnográfico en grupos rurales, especialmente entre personas de edad adulta o avanzada, proporcionaría un mejor entendimiento de dicha fidelidad electoral y si ello forma parte de su identidad duradera o se debe a otros factores contextuales. En suma, el estudio de las identidades implica abordar categorías que generalmente damos por supuestas como la clase social, género o identidades políticas (“ser socialista”, “ser de derechas”), las cuales en etnografía son estudiadas como productos culturales que se construyen en la interacción entre los sujetos.

#### *d) Secuencias y procesos*

Una última ventaja de la etnografía es que implica presenciar los fenómenos políticos en su espacio genuino, pudiendo captar los cambios, fases y temporalidades. La entrevista cualitativa puede identificar la memoria de un sujeto, su experiencia y visiones en un momento determinado (aunque también se pueden realizar estudios longitudinales). La encuesta también refleja esa “memoria”, registrada de manera sintética para un mayor

número de casos. El etnógrafo experimenta el evento directamente captando la dimensión del cambio, la secuencia y el desarrollo temporal mientras éste se produce. En este sentido, un estudio etnográfico clásico es el de Fenno (1986) sobre la representación política. ¿Qué tareas concretas implica la representación? ¿Cómo llega a aprobarse una ley? La observación, como herramienta emblemáticas (aunque no exclusiva) de esta aproximación etnográfica, es siempre discontinua, multisituada y se producen en intervalos (no estamos en el campo 24 horas y los 7 días de la semana); pero nos permite ver pautas, fases y regularidades en el desarrollo de los procesos. Esta perspectiva, resulta especialmente indicada, por ejemplo, para el análisis de políticas públicas.

Numerosos estudios ponen el foco en esa dimensión procesual o temporal. Por ejemplo, Talpin (2012) estudia cómo los mecanismos de participación ciudadana institucional generan habilidades y competencias cívicas en los individuos participantes. A través de la observación en asambleas y de entrevistas biográficas, el autor detecta cuatro vías potenciales de cambio: el camino a la frustración y el cinismo político, la “ciudadanía experta”, el nuevo activismo social o la cooptación por los poderes públicos locales. La combinación de observación y entrevistas le permite conectar esas transformaciones de los sujetos participantes con las experiencias colectivas que experimentaron durante el proceso participativo. La etnografía es una aproximación virtuosa para captar esos cambios, movimientos, secuencias y tiempos mientras se producen en los procesos políticos. Podríamos representar a la etnografía como una especie de video, frente a la foto fija que sería la encuesta o el álbum de fotos que representaría la entrevista en profundidad.

### ***Conclusiones***

La etnografía política es una aproximación metodológica que ha sido escasamente aprovechada en el marco de la Ciencia Política española. Son muy pocas las investigaciones, publicaciones e incluso los títulos de enseñanza que incorporan la mirada etnográfica dentro de esta disciplina en el país. En contraste, en el escenario académico internacional, gana terreno. Este uso incipiente de la etnografía en otros países y en disciplinas afines, nos muestra su valor añadido con respecto a otros enfoques cualitativos consolidados que se apoyan en la construcción de casos a través de la entrevista en profundidad, o con respecto a otros enfoques cuantitativos basados en

la encuesta de opinión. En materias tan diversas como el comportamiento político y electoral, las identidades políticas y las actitudes cívicas, la desafección o la apatía política, las políticas públicas, los actores y las élites, los movimientos sociales, etc. la etnografía aporta visiones novedosas sobre problemas politológicos clásicos.

Sintetizamos ese valor añadido de la etnografía en la Tabla 1. La etnografía enriquecería nuestra disciplina tanto en la introducción de nuevas temáticas, en la selección de casos, como en el tipo de datos que incorpora. En primer lugar, desde el punto de vista de las temáticas, destacábamos el foco en las “culturas políticas populares”, es decir, en las prácticas y discursos políticos de grupos subalternos que se encuentran menos estudiados por una tendencia a la investigación sobre las élites o las vanguardias participativas y activistas. En segundo lugar, la etnografía nos invita a descubrir “nuevos lugares” o espacios donde analizar los problemas politológicos clásicos. Sin desdibujar el objeto de la Ciencia Política como plantea por ejemplo Pachirat (2009), se pueden analizar las relaciones políticas a través de nuevos casos, a menudo alejados de los núcleos de poder institucional. Y, en tercer lugar, el tipo de datos y de información que produce la etnografía tiende a maximizar la profundidad y la descripción densa de los objetos politológicos. Aquí hemos señalados cuatro aspectos de esas relaciones sociales (los contextos, los significados, las identidades y los procesos de cambio) que la etnografía suele reconstruir en los casos. Así, la etno-politología podría aportar una mayor *tridimensionalidad* en el conocimiento de los problemas sobre los que indagamos, entendida como la esencial triangulación de métodos y resultados que requiere la comprensión de fenómenos politológicos complejos, con las ventajas comparativas que arroja cada enfoque.

Tabla 1. El valor añadido de la etno-politología

Dimensiones de la aproximación metodológica	Aportaciones Generales	Aportaciones Específicas
Temáticas/objetos de estudio	Cultura política popular	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Nuevos temas y preguntas</li> <li>· Actores sociales no institucionales y alejados de los centros de poder</li> <li>· Análisis de prácticas culturales de actores poco documentadas</li> </ul>
Estrategias de selección de casos	Nuevos casos y criterios de selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Focalización en un número reducido de casos</li> <li>· Reflexión teórica y flexibilidad en la estrategia de selección de casos</li> <li>· <i>Purposive sampling</i> (en función de las indicaciones del campo)</li> <li>· Innovación en espacios cotidianos</li> </ul>
Producción Datos	Contextos	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Identificación de factores contextuales</li> <li>· Identificación de procesos y sus factores contextuales</li> </ul>
	Significados	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Identificación de significados grupales en relación a una temática</li> <li>· Relaciones, jerarquías y conflictividad entre significados</li> <li>· Interacción con otros discursos grupales</li> <li>· Prácticas (organizativas) como productoras de sentido y significados</li> <li>· Formación de discursos políticos y prácticas normativas</li> <li>· Contraste discurso y práctica</li> </ul>
	Identidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Procesos de identificación grupal durante la interacción social</li> <li>· Fronteras internas grupales</li> <li>· Fronteras externas grupales</li> <li>· Formas comunicativas y <i>formas de hablar</i></li> </ul>
	Procesos	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Observación reiterada del mismo actor, espacio u objeto en distintos momentos</li> <li>· Captura del cambio y de la transformación temporal</li> <li>· Pautas temporales, fases y secuencias</li> </ul>

Fuente: Elaboración Propia.

No obstante, en el estudio aquí presentado sobre los potenciales de la etno-politología, subyace la tensión que producen las fronteras estrictas entre disciplinas científicas (Llera, 1997). Si la reflexión académica en el terreno de la Ciencia Política apunta desde hace décadas hacia la interdisciplinariedad (Dogan, 2001), el pluralismo (della Porta y Keating, 2013) y la contaminación entre aproximaciones metodológicas, no es menos cierto que aún existen fuertes límites marcados entre disciplinas y áreas investigadoras incluso cuando tratan problemáticas similares. Como escribe Morin (1999), “*la frontera disciplinaria, su lenguaje y sus conceptos propios aíslan la disciplina en relación con las otras y en relación con los problemas que enlazan a las disciplinas. El espíritu hiper disciplinario se convierte en un espíritu de propietario que prohíbe toda incursión que sea extranjera a su parcela de saber*”. Frente a ello, el autor llama a “la apertura”, “la migración” y “la usurpación” interdisciplinaria como proceso paralelo enriquecedor. Siguiendo ese ejercicio, este artículo se ha nutrido de las aportaciones de la Ciencia Política en el terreno de la cultura y el comportamiento político, pero también de la Sociología y la Antropología políticas. La ineludible contaminación que requiere el

abordaje de problemas politológicos complejos requerirá, pues, la apertura de nuestra disciplina hacia aproximaciones metodológicas cercanas como la etnografía.

### **Bibliografía**

Anduiza, E., Crespo, I. y Méndez, M. (2009): *Metodología de la ciencia política. Cuadernos metodológicos 28*, Madrid, CIS.

Aronoff, I. (2009): "Foreword", en Schatz, Edward (ed.), *Political ethnography: What immersion contributes to the study of power*, Chicago, University of Chicago Press.

Atkinson, P. y Hammersley, M. (2007): *Ethnography: Principles in practice*, Nueva York y Londres: Routledge.

Auyero, J. (2000): "The logic of clientelism in Argentina: An ethnographic account", *Latin American research review*, 35(3), pp. 55-81.

Auyero, J. (2001): *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.

Auyero, J. (2012). "Los sinuosos caminos de la etnografía política", *Revista Pléyade*, 10, pp. 15-36.

Baiocchi, G., y Connor, B. (2008): "The ethnos in the polis: Political ethnography as a mode of inquiry", *Sociology Compass*, 2.1, pp. 139-155.

Baiocchi, G., y Corrado, L. (2011): "The Politics of Habitus: Publics, Blackness, and Community Activism in Salvador, Brazil", *Qualitative Sociology*, 33.3, pp. 369-388.

Bauböck, R., della Porta, D., Lago I., y Ungureanu, C. (2012): "¿ De las " guerras" metodológicas al pluralismo metodológico?", *Revista española de ciencia política*, no 29, p. 11-38.

Beaud, S. (1996): "L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'«entretien ethnographique»", *Politix*, 9(35), pp. 226-257.

Blanco, I. y Mas, P. (2008): *La Desafecció política a Catalunya. Una mirada qualitativa*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill.

Blee, K., y Currier, A. (2006): "How local social movement groups handle a presidential election." *Qualitative Sociology*, 29.3, pp. 261-280.

Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1992): *An invitation to reflexive sociology*, Chicago, University of Chicago Press.

Bourdieu, P., y Corrochano, E. (2007): *Antropología de Argelia*, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces.

- Bowen, G. (2008): "Grounded theory and sensitizing concepts", *International journal of qualitative methods*, 5.3, pp. 12-23.
- Burawoy, M. (1998): "The extended case method", *Sociological theory*, 16(1), pp. 4-33.
- Cefaï, D., Carrel, M., Talpin, J., Eliasoph, N. y Lichterman, P. (2012): "Ethnographies de la participation", *Participations*, 4.3, pp. 7-48.
- Cerwonka, A. y Malkki, L. (2008): *Improvising theory: Process and temporality in ethnographic fieldwork*, Chicago: University of Chicago Press.
- Cohn, C. (2006): "Motives and methods: using multi-sited ethnography to study US national security discourses", *Feminist methodologies for international relations*, pp. 91-107.
- Collier, D., y Elman, C. (2008): "Qualitative and multi-method research: Organizations, publication, and reflections on integration", en *Oxford Handbook of Political Methodology*, pp. 780-795.
- Cramer Walsh, K. (2004): *Talking about politics: Informal groups and social identity in American life*, Chicago, University of Chicago Press.
- Cramer Walsh, K. (2009): "Scholars as citizens: studying public opinion through ethnography", en Schatz (ed.) *Political Ethnography: What Immersion Contributes to the Study of Power*, Chicago, Chicago University Press, pp. 165-82.
- Della Porta, D., y Keating. M. (2013): *Enfoques y metodologías en las ciencias sociales: una perspectiva pluralista*, Madrid: Akal.
- Dogan, M. (2001): "La ciencia política y las otras ciencias sociales", en *Nuevo manual de ciencia política*, Ediciones Istmo, pp. 150-198.
- Eliasoph, N. (1998): *Avoiding politics: How Americans produce apathy in everyday life*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Eliasoph, N. y Lichterman, P. (2003): "Culture in interaction." *American Journal of Sociology*, 108.4, pp. 735-794.
- Fenno, R. (1986): "Observation, context, and sequence in the study of politics." *American Political Science Review*, 80.01, pp. 3-15.
- Ferrándiz, F. (2011): *Etnografías contemporáneas. Anclajes, métodos y claves para el futuro*, Barcelona, *Anthropos*.
- Flaquer, L. (1984): "Vot i carisma: un estudi d'antropologia electoral", en VVAA, *El comportament electoral a l'Estat espanyol (1977-1982)*, Barcelona, Edicions la Magrana, pp. 253-275.

- Font, J., Navarro, C. J., Wojcieszak, M., & Alarcón, P. (2012): "*Democracia sigilosa*" en España. Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos, Madrid, CIS.
- Franzé, A. (2013): "Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas", *Revista de Antropología Social*, 22, pp. 9-25.
- Gamson, W. (1992): *Talking politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gans, H. (1976): "Personal journal: B. On the methods used in this study", *The research experience*, pp. 49-59.
- Ganuza, E. y Nez, H. (2013): "Conflicts de savoirs, de légitimités et de pouvoir dans les dispositifs d'urbanisme à Paris et Courdoue", en H. Nez e Y. Sintomer (eds.), *Savoirs Citoyens et Démocratie Urbaine*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Geertz, C. (2003): *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa.
- Gobo, G. (2011): "Ethnography", *International Encyclopedia of Political Science*, Sage Pub.
- Guasch, O. (1997): *Observación participante*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Hurtado, E. (2005): "El oficio de la etnografía política. Dialogo con Javier Auyero", *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*.
- Klingemann, H. (2014): "Dissatisfied democrats: evidence from old and new democracies", en R. Dalton & C. Welzel (eds.), *The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kuhn, T. (2011): *La estructura de las revoluciones científicas*, México: Fondo de cultura económica.
- Landwehr, C. (2009): *Political conflict and political preferences. Decision-making between facts, norms and interests*, Colchester, ECPR Pres.
- Lichterman, P. (1998): "What do movements mean? The value of participant-observation", *Qualitative Sociology*, 21, (4), pp. 401-418.
- Llera Ramo, F. J. (1997): "Ciencia política y sociología política: La necesaria reconstrucción de la interdisciplinariedad", *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (76), pp. 57-73.
- López de la Roche, F. (2000): "Aproximaciones al concepto de cultura política", *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 22.



Luhtakallio, E. (2012): *Practicing democracy: Local activism and politics in France and Finland*, Palgrave Macmillan UK.

Luhtakallio, E., y Eliasoph, N. (2014): "Ethnography of Politics and Political Communication: Studies in Sociology and Political Science", en *The Oxford Handbook of Political Communication*, Oxford Handbooks Online.

Mansbridge, J. (1983): *Beyond adversary democracy*, Chicago: University of Chicago Press.

Marcus, G. (1995): "Ethnography in/of the world system: The emergence of multi-sited ethnography." *Annual review of anthropology*, pp. 95-117.

Martínez López, M. y Laurenzi, E. (2012): "Investigación activista autónoma. El caso del movimiento de okupaciones de Madrid", *Revista Internacional de Sociología*, 70, Extra 2, pp. 165-184.

Medeiros, A. (2006): *Los dos lados de un río: nacionalismos y etnografías en Portugal y en Galicia*, No. 229, Madrid, CIS.

Morán, M. L. (1999): "Los estudios de cultura política en España", *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (85), pp. 97-129.

Mosteyrín, L. F., y Morán, M. L. (2014): "Encontrar la cultura: estrategias de indagación para el análisis sociopolítico", *Revista de Estudios Sociales*, (50), pp. 43-56.

Nencel, L., y Yanow, D. (2010): "Reconsidering etic outsiders, emic insiders, and fieldwork relationships: On methodological relics", Paper presentado a la *European Association of Social Anthropologists*, Ljubljana, 26-30 August 2008.

Nez, H. (2012): "Entre los militantes y los laboratorios deliberativos: el 15-M", *From Social to Political*, p. 123.

Orozco, G. (2006): "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales", *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, (72), pp. 161-180.

Ortega Villodres, C., García-Hípola, G. y Trujillo, J. (2013): "La influencia de la atmósfera política local sobre la conducta electoral: un estudio del voto socialista en las elecciones locales andaluzas de 2011", En la website: [http://digibug.ugr.es/handle/10481/30582#.VTDZtPI\\_vBY](http://digibug.ugr.es/handle/10481/30582#.VTDZtPI_vBY). (Consultado por última vez el 3/06/2016).

Pachirat, T. (2009): "The political in political ethnography: dispatches from the kill floor", en E. Schatz (ed.) *Political ethnography: What immersion contributes to the study of power*, Chicago, Chicago University Pres, pp. 143-62.

Polletta, F. (2012): *Freedom is an endless meeting: Democracy in American social movements*, Chicago, University of Chicago Press.

- Reyes, R. y Cotarelo, R. (1994): *Las ciencias sociales en España: historia inmediata, crítica y perspectivas*, Madrid, Editorial Complutense.
- Rosenberg, M. (1951): "The meaning of politics in mass society", *Public Opinion Quarterly*, 15(1), pp. 5-15.
- Ruiz, J. (2014): "El discurso implícito: aportaciones para un análisis sociológico", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 146.1, pp. 171-190.
- Schatz, E. (ed.) (2013): *Political ethnography: What immersion contributes to the study of power*, Chicago, University of Chicago Press.
- Scott, J. (2003): *Los dominados y el arte de la resistencia*, México D.F., Ediciones Era.
- Talpin, J. (2012): *Schools of democracy: how ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*, ECPR Press.
- Tongco, M. D. (2007): "Purposive sampling as a tool for informant selection", *Ethnobotany Research & Applications*, 5, pp. 147-158.
- Torcal, M. y Montero, J. R. (2006): *Political disaffection in contemporary democracies: social capital, institutions and politics*, Londres, Routledge.
- Valles, M. (1999): *Técnicas cualitativas de investigación social*, Madrid, Síntesis Editorial.
- Vázquez, S. (2011): "Elementos y significados del malestar con la política en Catalunya. Un acercamiento cualitativo a partir de la indagación con grupos de discusión", en *Monogràfics*, Centre d'Estudis d'Opinion, Generalitat de Catalunya.
- Wedeen, L. (2002): "Conceptualizing culture: Possibilities for political science", *American Political Science Review*, 96(04), pp. 713-728.
- Wedeen, L. (2010): "Reflections on ethnographic work in political science", *Annual Review of Political Science*, 13, pp. 255-272.
- Wilkinson, C. (2008): "Positioning "Security" and Securing One's Position", *Fieldwork in Difficult Environments: Methodology as Boundary Work in Development Research*, 7, pp. 43.
- Yanow, D. (2009): "Organizational ethnography and methodological angst: myths and challenges in the field", *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, 4.2, pp. 186-199.
- Zapata-Barrero, R. y Sánchez Montijano, E. (2011): *Manual de Investigación Cualitativa en la Ciencia Política*, Madrid, TécnoS.

## **CONCLUSIONES**

## Conclusiones

En 1970, Carole Pateman lanzaba su propuesta de “una sociedad participativa”, una formulación que aún representa un programa de acción e investigación inspirador. Combinando elementos de la teoría liberal progresista y de la teoría socialista, de Rousseau, Mill y Cole, Pateman rescataba la participación directa del ciudadano ordinario en las instituciones estatales como medio para fortalecer el control sobre la propia vida y el entorno, como escuela de educación cívica, y como palanca para la redistribución del poder y los recursos en sociedades desiguales. Cuarenta años después, Pateman revisaba los avances que se habían producido en ese horizonte en un número especial de *Perspectives on Politics*: “*el problema ya no es si la democracia participativa es posible; la evidencia empírica, desde hace 40 años hasta hoy, muestra que es posible dar pasos significativos hacia una democracia participativa. Ahora bien, la cuestión que quiero plantear es si, en los países ricos, sigue existiendo una cultura política o un deseo político de perseguir esa genuina democratización*” [la traducción es mía]. En un clima cultural y académico de mayor realismo y posiblemente menor entusiasmo, la autora mantiene su propuesta original de una sociedad participativa, si bien abre interrogantes importantes. En todo caso, que aquella joven autora se reafirme en sus posturas desde la atalaya institucional que representa la presidencia de la principal asociación de Ciencia Política del mundo (la APSA), es un síntoma claro de la fuerte influencia que han tenido estas ideas y el programa de investigación y transformación al que han dado lugar.

Desde esa propuesta, uno de los desarrollos más evidentes ha sido el de instituciones participativas locales, también en el contexto español (Font, Della Porta y Sintomer, 2014). Sobre ello, en este trabajo, hemos atendido a dos interrogantes principalmente: por un lado, el de las transformaciones que se producen sobre la sociedad civil y el empoderamiento ciudadano y, por otra, los deseos participativos que albergan distintos grupos sociales. Como planteaba Foweraker (1990), cada organización política desarrolla sus sistemas de mediación y articulación del conflicto social, su estructura y canales de interlocución con sectores específicos de la sociedad. No es casual, pues, que los canales de participación ciudadana se desarrollen en España desde los años 80 siguiendo un modelo de “democracia asociativa” (Hirst, 2002; Navarro, 1999; Font, 2001), cuando los esquemas de interacción con nuevos actores de la sociedad civil

(asociaciones de vecinos, entidades del tercer sector, sindicatos, etc.) se encontraban en vías de consolidación después de la *Transición* (Funes, 1995). Tampoco es casual que las “innovaciones democráticas” (Smith, 2009), donde las instituciones abiertas a la ciudadanía no organizada adquieren peso (por ejemplo, en fórmulas como el presupuesto participativo), ganen terreno en los 2000, cuando la estructura asociativa previa empezaba a mostrar algunos síntomas de agotamiento y cambio, apareciendo nuevas fórmulas y repertorios de participación (institucional y no institucional) en una sociedad más fragmentada, “desalineada” y diversa en términos políticos (Benedicto, 2006: 122-123). En el clima político actual están emergiendo nuevas realidades de participación asociativa, de movilización social y de protesta ampliamente desde 2011 (Funes, 2012; Castañeda, 2012). Paralelamente, se está produciendo un replanteamiento de las fórmulas institucionales de mediación y articulación del conflicto social, en instituciones participativas. Nos situamos, pues, en ese intersticio entre lo viejo y lo nuevo, entre fórmulas previas y su replanteamiento crítico. Nuestros estudios tanto de grupos de discusión (2011-2013), de casos comparados (-2011), y nuestro estudio de caso etnográfico (2012-2015) también se ubican en ese terreno, un clima donde lo viejo no acaba de morir y lo nuevo aún pugna por nacer.

En ese escenario de crisis en distintos órdenes, planean nuevos interrogantes sobre las instituciones de democracia participativa. Éstas se enfrentan a diversos escenarios futuros como plantea Blanco (2013): *a*) un retroceso generalizado en favor de estilos de gestión tecnocráticos; *b*) la continuidad de los mecanismos por una cuestión de inercia político-administrativa; *c*) su reformulación en términos británicos de “*Big Society*” (lo que implicaría dejar en manos del voluntariado la solución de servicios colectivos que sustentan derechos humanos básicos); o *d*) el fortalecimiento de la institucionalidad participativa, a través de una revisión de las estrategias locales de coproducción de políticas, junto a la extensión de herramientas democráticas *online*. Este último escenario se está debatiendo en gobiernos locales como el de Barcelona, Madrid o Valencia, impulsados por formaciones políticas de nuevo cuño.<sup>100</sup> Los sujetos entrevistados en nuestros estudios también se situaban en este clima de reformulación. Tanto en los grupos de discusión, como en las entrevistas con expertos o representantes de entidades asociativas, como los participantes en los concejos... Entre ellos apenas

---

<sup>100</sup> Así lo vemos reflejado en frecuentes noticias que alcanzan los medios como esta de Marcos Pinheiro, para *El Diario.es*, aparecida en febrero de 2016: [http://www.eldiario.es/madrid/participacion-ciudadana-desigual-Madrid-Barcelona\\_0\\_481202607.html](http://www.eldiario.es/madrid/participacion-ciudadana-desigual-Madrid-Barcelona_0_481202607.html) (Consultada por última vez el 31/05/2016).

encontramos relatos de una cultura participativa autocomplaciente. Por el contrario, encontramos diversas aseveraciones auto-críticas, cuestionadoras y reivindicativas de lo que debiera ser *una genuina participación ciudadana*. Como dice Moscovici (2000), las épocas de crisis generan una predisposición especial en los sujetos para la consideración de alternativas. Esas actitudes cuestionadoras de lo viejo y reflexivas es la que hemos encontrado en los distintos trabajos de campo y sujetos entrevistados entre 2011 y 2015, nos permite entablar un diálogo entre las propuestas normativas, la evidencia empírica de los casos y las expectativas de futuro.

Después del intenso ciclo de movilizaciones en España y otros países y teniendo en consideración la redefinición de las propias políticas de participación ciudadana, precisamos de un planteamiento crítico sobre sus limitaciones y condicionamientos para no defraudar las expectativas e incrementar la frustración política (Fernández, García-Espín y Jiménez, 2016), a través de instituciones diseñadas precisamente para combatirla (Barber, 2003). En esta tesis hemos abordado principalmente tres limitaciones de las políticas actuales de participación: los deseos y expectativas que albergan distintos grupos en la sociedad española (o sea, *la cultura participativa*), los cambios que han producido algunas instituciones participativas en la sociedad civil (o sea, *sus efectos*), y el problema de escala y la ambición política de muchas de estas instituciones (o sea, *el empoderamiento institucional*).

Sobre estos temas y desde finales de los 2000, encontramos una abundante literatura crítica desde investigadores que, no obstante, se identifican con un proyecto radical participativo (Cefai et al., 2012; Polletta, 2014; Lee et al., 2015; Baiocchi y Ganuza, 2016). También otros investigadores han abordado esos límites desde otros presupuestos (Hibbins y Theiss Morse, 2002; Mutz, 2006). ¿A qué nos referimos por límites de la participación ciudadana? ¿Cuáles serían y dónde podemos ubicarlos? Si atendemos a su definición, un límite es una línea real o imaginaria que separa dos terrenos.<sup>101</sup> En este caso, el límite separa el terreno de lo esperado en términos teóricos o normativos (por ejemplo, Pateman y su *sociedad participativa*), y el terreno de lo que sucede en los desarrollos sociales concretos de esa institución. Las investigaciones sobre democracia participativa han descrito los límites contrastando los presupuestos normativos con las experiencias concretas. Así, por ejemplo, Alarcón y Font (2014)

---

<sup>101</sup> Definición de la R.A.E de la Lengua (Consultado por última vez el 31/05/2016).

hablan de “contornos” o “fronteras”, comparando las aspiraciones normativas sobre los procesos deliberativos y las características que éstos adquieren en la experiencia de varias regiones del sur de Europa.

Ese contraste ha sido un campo fructífero de reflexión sobre el potencial transformador de los proyectos de democracia participativa. Algunos límites se ubican en el contexto, por ejemplo, en las culturas políticas locales (Luhtakallio, 2012); otros se encuentran en las herramientas participativas mismas, en los diseños, sus objetivos e impactos en términos de justicia social (Baiocchi y Ganuza, 2014; 2016), y otros límites se podrían ubicar en las relaciones de los actores políticos involucrados (Ganuza, Nez y Morales, 2014). Tomando la imagen de la típica *matryoshka*, los límites, las circunstancias limitantes, obstáculos, escollos y –en fin- los desajustes de los casos concretos con las expectativas normativas, podrían ubicarse en tres grandes niveles. Partiendo de la teoría del caso extendido (Burawoy, 1998), en primer lugar, estaría la dimensión “macro” o el “campo de fuerzas”, es decir, las estructuras políticas, económicas y sociales donde se sitúa el proceso participativo, contexto al que, en última instancia, apela la experiencia concreta. En segundo lugar, habría una dimensión “meso” de interacción entre actores que con sus prácticas, discursos y relaciones afectan al desarrollo mismo de la institución participativa; y, en tercer lugar, estaría la dimensión “micro”, las prácticas y visiones de los individuos implicados, sus actitudes culturales, motivaciones, expectativas, comportamientos y recursos. Esas tres capas o láminas actúan articuladamente en las experiencias concretas. En este trabajo, nos hemos ubicado en los tres planos: en primer lugar, el de la cultura participativa general; en segundo lugar, el de las relaciones entre actores; y, en tercer lugar, el de los individuos que desarrollan su propio estilo y marco participativo mientras participan. La ubicación en esos tres planos nos ha permitido observar desde distintos ángulos la existencia de una serie de *culturas participativas limitadas*, al menos, en tres aspectos sustanciales: el desarrollo de la agencia colectiva y el escepticismo participativo; las inercias relacionales de los nuevos y viejos patrones clientelares; y, finalmente, las limitaciones derivadas de la escala y la escasa ambición política de los participantes. A continuación, repasamos críticamente esas tres problemáticas.

***La cultura participativa y el escepticismo.***

*A finales de 2015, en un pequeño pueblo del interior de Murcia, se ponía en marcha un proyecto de presupuesto participativo local, en un municipio muy castigado por la deuda pública y la falta de recursos. Este proceso era impulsado por la nueva alcaldesa de Izquierda Unida, una señora muy implicada anteriormente en el mundo sindical. Tras convocar varias jornadas de formación con técnicos especialistas en participación ciudadana, ésta decide celebrar las primeras asambleas para ir perfilando el proyecto y el auto-reglamento. En diciembre, un afiliado de ese partido de izquierdas comentaba: “Es que vienen cuatro gatos a las reuniones” “No viene nadie, a la gente sólo le interesa lo que pasa en su casa, su familia, su trabajo y para de contar. La gente pasa. Con esta cultura pasiva no se puede hacer nada. Están acostumbrados a que se lo den todo hecho”. En ocasiones, los proyectos de empoderamiento ciudadano encuentran su primer obstáculo en la cultura participativa en la que se insertan. Se suele dar una cierta esquizofrenia: se trata de estimular la participación generando una nueva oportunidad institucional, y después se produce frustración al comprobar que abrir la oportunidad no es suficiente. Se requieren otros ingredientes culturales y educativos.*

Estas instituciones se suelen poner en marcha asumiendo que existe un ansia colectiva de participación institucional que, hasta ahora, permanecía silenciada esperando su oportunidad. Sin embargo, a menudo esos deseos participativos, si los hay, no se plasman en una implicación masiva o diversa. Ese desajuste sobre expectativas y hechos, conduce a frustración de convocantes y participantes. Entre lo que se piensa que se debe hacer y lo que efectivamente se hace, entre decires y haceres, efectivamente, median muchas circunstancias y factores (McHugh, 2006). En esta tesis, como primer paso, hemos abordado cómo se piensa y se desea la democracia participativa en distintos grupos, entendiendo que esas formas de pensamiento afectan e influyen sobre el modo en que luego los sujetos actúan (Martín Criado, 1998). Un sujeto que desea mucho participar en la institución con sus propuestas, que cree que tiene mucho que aportar y que ha aprendido o desarrollado una cultura participativa a lo largo de su vida, no es un participante asegurado, pero tiene *muchas papeletas* para sentirse atraído por la



nueva oportunidad. De ahí que los deseos y preferencias hacia la democracia participativa sean un componente ideológico relevante que orienta la acción.

Recientemente, algunos estudios han abordado los deseos y expectativas que existen en la sociedad española respecto la participación ciudadana (Font et al. 2012; Font y Alarcón, 2012; del Río et al. 2016). Estos estudios muestran que, de hecho, en la sociedad española existe una preferencia moderada entre procesos políticos representativos y participativos; sin embargo, también nos muestran preferencias pro-participativas en determinados sectores. El retrato robot del personaje pro-participativo sería un hombre o mujer joven y urbanita, abstencionista o votante de izquierda, que tiende a confiar en las capacidades cívicas de sus vecinos, y que desconfía de las instituciones políticas actuales y sus rendimientos. Estas evidencias se producían al calor del ciclo de movilizaciones de 2011, tras el cual los partidos han incorporado sistemas de primarias abiertas y procesos de consulta online, haciéndose eco de cierto clima pro-participativo.

Esto sucedía, además, después de una década de intenso debate académico sobre el “declive participativo” en las sociedades occidentales (Putnam, 2001), una preocupación pública generalizada por la desafección, el descontento político, la baja participación política y asociativa (Torcal y Montero, 2006; Torcal, Montero y Teorel, 2006; Bonet, Martín y Montero, 2006; Morales, 2005; Benedicto, 2006; Morales y Geurts, 2007). En el contexto español y después de 2011, podríamos estar asistiendo a cambios actitudinales significativos en determinados grupos sociales como los jóvenes (Funes, 2013; García-Albacete, Lorente y Martín, 2016) si bien estas tendencias aún no están consolidadas. Los debates sobre el “declive participativo” (y el cambio hacia nuevos patrones de comportamiento político) conviven con la evidencia empírica sobre los deseos participativos que algunos grupos sociales albergan, quizás pareciéndose a aquellos “critical citizens” de los que hablara Norris (2011).

En los estudios presentados en esta tesis, hemos tratado de iluminar algunos aspectos de esa preferencia hacia procesos participativos de tipo institucional. A través del análisis de grupos de discusión, hemos profundizado en las tendencias antes subrayadas por las encuestas de opinión. Así, observamos, en primer lugar, que existen distintos, referentes y representaciones sobre lo que sería una democracia más participativa. Detrás de las preferencias favorables o contrarias, hay visiones o referencias sustancialmente

distintas. Los militantes y simpatizantes de izquierdas, los activistas vecinales y de movimientos sociales son vanguardia en lo que se refiere al conocimiento y manejo discursivo de diversas herramientas participativas, y aspiran a una suerte de sociedad deliberativa basada en la cercanía, la deliberación pública y en la articulación de diversos canales institucionales y sociales. Los grupos de jóvenes estudiantes y algunos profesionales de clase media visualizan claramente el referéndum como herramienta expresiva que conecte gobernantes y gobernados. Hablamos de “función expresiva” porque los participantes en estos grupos la conciben con un acto de expresión individual, frente a los procesos de elaboración colectiva que discuten los activistas. Los participantes en grupos de clase trabajadora y jubilados no elaboran una propuesta definida, se sienten atraídos por la idea de participar más, pero desconfían de su puesta en práctica por parte de la clase política. Los simpatizantes, militantes y votantes de derechas, junto con algunos profesionales de clase media, tienden a rechazar este tipo de propuestas que consideran quimeras costosas y de inciertos resultados.

Estas cuatro visiones de la participación ciudadana ilustran, en primer lugar, la existencia de posturas intermedias, grises, matizadas entre los más pro-participativos y los grupos contrarios. Los participantes discuten sus deseos y expectativas hacia la participación ciudadana a partir de su propia experiencia y bagajes políticos, de sus arraigos ideológicos y de su análisis de la coyuntura. Ello implica posicionamientos complejos y matizados (Stoker et al, 2016). No obstante, dejando a un lado los grupos de derecha donde los participantes tienden a mostrarse reticentes, el resto de participantes en los grupos valoran propuestas como los referéndums o las asambleas deliberativas como herramientas que mejorarían la conexión de la clase política y la ciudadanía. Vemos en estos grupos una genuina búsqueda y deseo de canales que acorten la distancia percibida entre las instancias políticas y sus vidas (van Wessel, 2010). En *Stealth Democracy*, Hibbings y Theiss Morse (2002) argumentaban que la preferencia pro-participativa que mostraban los norteamericanos escondía, en realidad, la voluntad de contrarrestar el excesivo poder de los políticos, partidos y lobbies (p. 105). Posteriormente, Neblo *et al.* (2010) mostraban mediante otro trabajo de encuesta que, preguntados de otro modo, los americanos tienden a valorar positivamente la apertura de canales deliberativos. En nuestros grupos de discusión, observamos que ambas tendencias conviven dando lugar a posicionamientos complejos. Por ejemplo, en el grupo de trabajadores precarios, los participantes cuestionan con altas dosis de

radicalidad –rabia y en ocasiones violencia- los comportamientos de una clase política que consideran excesivamente poderosa. Pero ello no desdibuja que deseen –aunque sea de manera difusa- la apertura de nuevos canales participativos (“*deberían preguntarle a la gente en la cola del paro...*”). Como ilustran los participantes de este grupo, el deseo de nuevos canales participativos va más allá de una *reacción defensiva* contra los políticos y lobbies, adquiriendo valor como alternativa imaginada (a veces precaria y difusamente), salvo en los grupos conservadores que muestran un rechazo explícito. Podemos interpretar que existe un deseo participativo genuino, y no sólo una voluntad de limitar el poder de los políticos.

El segundo estudio presentado en esta tesis ilustra los discursos del escepticismo participativo, es decir, desarrolla la “cara b” de ese deseo participativo inicial. Los discursos escépticos no implican necesariamente un rechazo, sino que comprenden las dudas, el cuestionamiento de su posibilidad real, la debilidad en las expectativas o simplemente los problemas que se piensa que acompañarían a una mayor participación ciudadana. Ese escepticismo, en algunos casos, matiza el deseo inicial, en otros casos matiza las expectativas y, en otros, produce un claro rechazo. El estudio de este escepticismo participativo nos ayuda a entender mejor qué razones y actitudes políticas hay detrás del deseo o rechazo de una mayor participación ciudadana. Y aquí es clave la cuestión de la confianza política horizontal (Navarro, 2012) y de cómo se observa a la ciudadanía, “*el pueblo*”, convertido en sujeto político, con sus capacidades y cualidades morales para participar. No faltan los estudios que advierte de la escasa confianza que los españoles muestran hacia sus conciudadanos (Torcal y Montero, 2000; Montero, Zmerli y Newton, 2008).<sup>102</sup> Nosotros hemos llamado al problema de desconfianza política horizontal el “síndrome de la comunidad de vecinos”, a partir de la evidencia identificada en los grupos de discusión. En once de ellos, los participantes discutían sobre la comunidad de vecinos como espacio que ejemplificaría una especie de democracia participativa. Tomando ese referente de la vida cotidiana, los participantes muestran escepticismo respecto a las capacidades políticas de los conciudadanos: les preocupa el conflicto interpersonal permanente, la no resolución de problemas o la incapacidad de llegar a acuerdos colectivos. Muestran una percepción crítica de la

---

<sup>102</sup> No entramos aquí en el debate sobre la confianza social generalizada y sus diferencias con la confianza política horizontal aunque, como se ha observado en otros estudios y podemos corroborar en nuestros grupos, por un lado está la valoración de las actitudes políticas y, por otro, la valoración de otro tipo de actitudes éticas o de convivencia (Uslaner y Brown, 2005).

agencia colectiva, entendida como la valoración negativa de las capacidades de los conciudadanos (y nosotros mismos) para implicarse en política y, también, escasas capacidades para influir efectivamente (Gamson, 1991; 1992). En este sentido, si podemos identificar un mínimo común denominador en nuestros grupos de discusión (salvo en los de derecha y uno de los grupos de clase media), éste sería el deseo de una democracia participativa al tiempo que se cuestiona severamente su posibilidad (u oportunidad) por dicha desconfianza hacia los iguales en sus capacidades políticas. Así, se duda del éxito que podrían tener diversas fórmulas participativas porque se representa a una ciudadanía desinteresada, desinformada, escasamente formada y con una capacidad de influencia muy limitada. Se representa a una ciudadanía desempoderada y con la agencia dañada.

Hemos avanzado, además, que el problema de la percepción de “agencia” es complejo. Va mucho más allá de si creemos que nuestros vecinos tienen capacidades cívicas y morales para participar (Hibbing y Theiss Morse, 2002; Navarro, 2012). También implica la visualización o no de posibles procesos de transformación pedagógica hacia una cultura más cívica, ya sea por la vía de la educación formal (en los grupos de estudiantes y profesionales de clase media se alude a la escuela como institución clave para promover esa cultura); o sea por la vía del proceso pedagógico que el ejercicio de participación conlleva en sí mismo, siguiendo la hipótesis de la escuela de ciudadanía (Pateman, 1970; Talpin, 2012; Pincock, 2012). Este hallazgo es importante en relación a las investigaciones previas porque añade nueva información sobre la confianza política horizontal. Nuestros grupos ilustran que no sólo es importante confiar en los demás políticamente, también es importante visualizar transformaciones educativas en la ciudadanía. Se requiere tener fe en la educación. Así, los participantes en los grupos de derechas y algunos de clase media ilustran, efectivamente, la no imaginación del cambio: atribuyen la falta de capacidades políticas a una suerte de naturaleza e historia inmemorial de los españoles, a una especie de carácter antropológico innato o, en otras ocasiones, a una inmadurez congénita de la juventud como generación política venidera. Por tanto, la cultura pro-participativa no requiere sólo de un reconocimiento actual de las capacidades cívicas sino, sobre todo, de la visualización de su posible transformación. Otros estudios tendrán que profundizar en la relación entre preferencias participativas, confianza horizontal y confianza en la educación.

Esta cultura participativa implica límites al tiempo que oportunidades. En primer lugar, supone la constatación de un límite comunicativo importante. Así, los mecanismos locales se han convertido en un referente sólo para aquellos sujetos ya acostumbrados al mundo asociativo. Frente a ello, los participantes en grupos de discusión cuya experiencia participativa era menor o nula, imaginan una participación meramente expresiva a través de referéndums y consultas, o apenas son capaces de imaginar herramientas. Ello sugiere que las innovaciones democráticas y las fórmulas deliberativas alcanzan probablemente a un público reducido (Cuesta et al., 2009). Las innovaciones participativas enfrentan al reto comunicativo de penetrar en el lenguaje y en la imaginación política de la mayoría de la sociedad y no sólo de una vanguardia asociativa. Es posible que algunas experiencias recientes en ciudades como Madrid o Barcelona contribuyan a esa popularización.

El segundo límite importante que esta investigación sugiere es el problema de la agencia colectiva. La imaginación de una mayor participación ciudadana se hunde en el escepticismo ante la consideración negativa de las capacidades y cualidades cívicas de nuestros vecinos. Sin embargo, la fe en la educación de algunos grupos como los de izquierdas, activistas, jóvenes o profesionales, representa una oportunidad. En este sentido, experiencias como la educación cívica en las escuelas y centros públicos de enseñanza (asignaturas como *Educación para la Ciudadanía* introducida en 2005, por ejemplo), así como experiencias educativas con niños y jóvenes pueden contribuir a fortalecer las habilidades cívicas en edades de escolarización, y también pueden mejorar la apreciación general que tenemos de nuestros conciudadanos (Ruiz Morales, 2009). Las organizaciones políticas, las entidades asociativas y los medios de comunicación tienen capacidad de movilizar actitudes cívicas en tanto que agentes de socialización, pero las instituciones educativas podrían ser un agente privilegiado. Ya constituyen un espacio de socialización política significativo (Funes, 1994: 198), aunque los contenidos específicos y transversales sobre educación cívica y política no hayan cuajado aún en el sistema educativo español (Martín, 2006).

Las instituciones locales de democracia participativa tienen su papel como agentes socializadores (Talpin, Funes y Rull, 2014). Sin embargo, los valedores de este tipo de proyectos de empoderamiento ciudadano tendremos que aprender a vivir con el escepticismo que incluso estas instituciones despiertan, con el único remedio de cuidar exquisitamente los procesos, las expectativas y los resultados, de manera que ese

escepticismo no se transforme en sólida frustración (Hirschman, 1982; Font y Navarro, 2013; Fernández, García Espín y Jiménez, 2016).

***La inercia en las relaciones y los efectos de los procesos participativos en la sociedad civil.***

*A mediados de 2015, el concejal de Participación Ciudadana de Madrid, Pablo Soto, ponía de manifiesto su intención de ampliar las competencias de los Consejos de Distrito y de abrir estos espacios a colectivos sociales cuyo perfil legal y orientación crítica (movimientos sociales no regularizados) les hacía quedar fuera de estas estructuras. El partido Ahora Madrid buscaba nuevas articulaciones con colectivos sociales de la ciudad surgidos al calor del 15M que eran responsables, en parte también, del ascenso de esa fuerza política. Sin embargo, miembros de algunos colectivos alertaban sobre el dilema de entrar en las “lógicas” de una administración pública que sigue funcionando con tiempos, ritmos, objetivos y relaciones de poder distintas de los movimientos sociales. Efectivamente, existe una realidad de relaciones previas entre la administración y una selección de grupos asociativos que puede tensarse frente a las nuevas alianzas y coaliciones que el gobierno local quiere establecer a través de viejas y nuevas herramientas de participación ciudadana.*

Este escenario tiene mucho que ver con el segundo límite que hemos abordado en este trabajo: las relaciones entre instituciones locales y grupos de la sociedad civil y, específicamente, los cambios e impactos que las instituciones participativas han facilitado. A partir de los 2000, una variedad de mecanismos participativos se ponen en marcha con el objetivo de promover sistemas de participación empoderada que, como apuntan Fagotto y Fung (2006), tratan de promover capacidades sustantivas para la planificación, la implementación de proyectos y la acción colectiva entre las entidades de la sociedad civil arraigadas en las comunidades. Esas capacidades que implica el empoderamiento no son una entelequia abstracta sino un conjunto de reformas concretas que comprenden la descentralización y la autonomía en las decisiones, la provisión de recursos (materiales o informativos), la trasmisión de conocimientos y aprendizajes para la acción colectiva, y también la inclusión de actores tradicionalmente excluidos. Otros autores han llamado a estos mecanismos de interacción o mediación con la sociedad civil “redes de gobernanza participativa” (Blanco y Gomá, 2002), haciendo énfasis en la pérdida del monopolio decisorio de los representantes de políticos. La cuestión de la

relación con las entidades asociativas puede considerarse un clásico en los estudios de participación ciudadana (Abers, 1998; Fung, 2003; 2009), pero sólo algunos estudios han puesto el foco en los efectos e impactos duraderos que estas reformas han tenido en los colectivos sociedad civil (Baiocchi et al. 2008; 2011). En los dos estudios que presentamos en esta tesis, nos hemos centrado en ese enfoque de los efectos inmediatos y duraderos que han producido distintos tipos de procesos participativos en los colectivos sociales.

En el primer estudio, nos aproximábamos de un modo exploratorio al conjunto de efectos que se podían dar en la sociedad civil y en sus relaciones con el estado a nivel local, y nos apoyábamos en un estudio de tipo exploratorio basado en entrevistas a expertos y grupos nominales con profesionales de la participación ciudadana. Pese a los discursos pesimistas de estos expertos que, en buena medida, se enmarcan en el contexto de crisis durante el cual se realizó el trabajo de campo (2013), pudimos priorizar los efectos y las transformaciones. Así, respecto a la hipótesis de la capacidad “constructiva de capital social” identificamos, de la mano de los expertos, efectos en la sociabilidad entre grupos (confluencias alrededor de consejos de participación o en asambleas de presupuestos participativos); también observamos la relevancia de la “revisión de actitudes” hacia otros actores, por ejemplo, en el caso de consejos participativos de gestión del agua, ecologistas y empresarios llegaron a dar cierto reconocimiento a las posiciones del otro, sin llegar obviamente a la identificación mutua. Respecto a la hipótesis del “empoderamiento” de los grupos asociativos, los expertos identifican procesos opuestos: por un lado, la adquisición de recursos (por ejemplo, nuevos conocimientos sobre el funcionamiento de la administración pública), junto a procesos de “institucionalización” o “burocratización” en los que los colectivos sociales abandonan sus demandas más reivindicativas con el objeto de mantener los recursos que obtienen de las administraciones públicas (por ejemplo, en forma de subvenciones). Por último, respecto al cambio en las “interacciones” con las autoridades, los expertos apuntan hacia la institucionalización progresiva de la participación ciudadana en determinadas políticas; sin embargo, ello no ha llevado necesariamente a la activación de procesos de redistribución de poder, pues con frecuencia el marco de los procesos participativos revela participaciones de limitada ambición e influencia política, o la reproducción de redes clientelares y coaliciones políticas previamente establecidas. Estos efectos y cambios que los procesos

participativos pueden ocasionar en la sociedad civil son altamente contingentes al tipo de proceso al que refieren (consejos de participación, presupuestos participativos y foros de planificación estratégica, como referentes principales) y a la duración de los mismos. El diseño institucional importa y mucho (Lowndes y Wilson, 2001).

Respecto a otros trabajos anteriores (Evans, 1996; Navarro, 1999; Abers, 1998; Fung, 2003; Fung y Fagotto, 2006; Baiocchi et al. 2008) nuestra propuesta avanzaba en la conceptualización de esos microprocesos de cambio que los mecanismos participativos estimulan, yendo más allá del cambio en las relaciones (la configuración o red de políticas públicas) e incorporando a ese esquema de análisis la dimensión del empoderamiento (o burocratización) interna de los grupos y los cambios en las relaciones entre los grupos asociativos. Estos aspectos internos y externos de la realidad organizativa de la sociedad civil han sido abordados en menor medida por la literatura.

En el segundo trabajo que presentamos en esta tesis, atendíamos a los cambios que se dan, primero, de manera inmediata y, después, duradera en las relaciones entre la sociedad civil y las autoridades públicas. Es decir, en este caso nos concentrábamos en los efectos en términos de redistribución de poder entre actores. Nuestro enfoque es innovador desde el punto de vista metodológico porque ubicamos nuestra investigación en casos “intermedios” (incluso en ocasiones mediocres), frente a experiencias emblemáticas mucho más estudiadas, con más recursos y visibilidad y que, obviamente, reportan cambios de mayor calado (por ejemplo, en presupuestos participativos paradigmáticos: Baiocchi, 2005; Fung, 2009; Ganuza, Nez y Morales, 2014). Nuestra aportación se basaba en la indagación sobre los microprocesos de cambio que llevan a alteraciones en las relaciones de poder, contrastando tres casos de consejos consultivos y tres de presupuestos participativos en el contexto español. Si bien encontramos altas dosis de frustración en todo tipo de actores participantes,<sup>103</sup> observamos que, efectivamente, los procesos participativos suelen introducir cambios importantes en las relaciones: *a)* nuevos actores que se incorporan de manera puntual o duradera a la red de políticas públicas, por ejemplo, en un caso de presupuesto participativo algunas entidades vecinales que se habían autoexcluido de la red de políticas se re-incorporan a través de las asambleas y ello se mantiene una vez finalizado el proceso (se incrementa la *pluralidad*); *b)* se trastocan los flujos de información habituales, por ejemplo, en un

---

<sup>103</sup> La cuestión de la frustración participativa ha sido trabajada en otro paper en proceso (Fernández, García-Espín y Jiménez Sánchez, 2016).



caso de consejo consultivo de voluntariado las entidades asociativas comienzan a intercambiar información entre ellas y a coordinar sus campañas (el legado es un nuevo *estilo de trabajo*, una memoria de mayor *transparencia* en las relaciones); y c) se institucionalizan nuevos canales para la formulación de demandas y propuestas, espacios a menudo basados en *la multilateralidad*, *la publicidad* y *la autoridad*. Sólo en dos casos observábamos la institucionalización de esta práctica: en un consejo sectorial estable desde 2007, y en un presupuesto participativo que ha obligado a los políticos locales a construir sus agendas de distrito teniendo en cuenta las propuestas formuladas (y no implementadas) en el marco de ese proceso (después suprimido). A la luz de nuestros casos, estos cambios en las relaciones políticas, en la forma de hacer política local, podrían considerarse “pequeños pasos” en un sentido democratizador. Se dan cambios en el mismo proceso participativo que, además posteriormente, alteran el contexto, las dinámicas de poder y las formas de proceder de los actores.

Ahora bien, nuestros casos no aportan evidencias para ser complacientes. Cada tipo de herramienta participativa produce efectos distintos, también podría cuestionarse la durabilidad (escasa, en la mayoría de los casos) de estos efectos más allá de los procesos. Así, los consejos consultivos estudiados sólo ocasionalmente amplían los grupos sociales que se incorporan a la red de políticas (debido a normas restrictivas de acceso), pero tienden a fortalecer el contacto entre grupos, autoridades y administración. Esos contactos y reconocimientos perduran: como decía uno de los participantes en un consejo en Cataluña, “*intercambiamos los teléfonos*”, es decir, se producen vínculos personales que facilitan relaciones posteriores. Sólo en uno de los consejos se crearon además dinámicas de información horizontal y se establecieron modos de planificación y evaluación multilateral, pública y con autoridad. Ese espacio continúa funcionando desde 2007 y ha generado una experiencia y una memoria (*un modelo de trabajo*) apreciada por los colectivos asociativos que lo consideran trasladable a otros espacios. En el marco de presupuestos participativos, el efecto más destacado en las relaciones entre sociedad civil y administración es la incorporación puntual (y escasamente duradera) de nuevos actores asociativos a la red de políticas y, en el caso más *impactante* estudiado, un presupuesto participativo de Madrid, observamos cómo la experiencia ha dejado la memoria de un estilo de hacer política local (de distrito o barrial) basada en la negociación y elaboración colectiva en asambleas multilaterales, públicas y con autoridad, frente a la tradicional negociación entre los políticos locales y

sus asociaciones favoritas. Este presupuesto participativo fue suprimido en 2011, pero dejó esa memoria de *patrones de relación alternativos*, que será aprovechada en 2015 para retomar de nuevo el proceso.

No obstante, comprobamos la persistencia de dinámicas que ya habían aparecido en investigaciones anteriores, vinculadas al clientelismo y a las coaliciones electorales (Aguilar y Navarro, 2000; Navarro, 1999; 2000). También observamos la activación de patrones “consumeristas” (Brugué, 1996) en algunos actores asociativos en el contexto de presupuestos participativos, con comportamientos basados en la demanda unilateral de “productos”, para la satisfacción de demandas privadas excluyendo la elaboración colectiva (en contraste con otros intereses y necesidades sociales). También en nuestros casos hemos observado dinámicas de conflicto (Ganuza, Nez y Morales, 2014) entre la administración y los actores sociales como marca de resistencia frente a nuevos canales como los presupuestos participativos basados en la transparencia, multilateralidad y autoridad que señalábamos arriba. El conflicto se da como consecuencia de la resistencia de los propios gobiernos locales a aceptar las reglas del juego que ellos mismos ponen en marcha (por ejemplo, implementando de forma ecuánime y no selectiva las propuestas de un presupuesto participativo) (Font, Pasadas & Smith, 2016). Los procesos participativos se adaptan, evitan o se enfrentan a una realidad previa de relaciones sesgadas con determinados actores de la sociedad civil (Navarro, 2000), generando frecuentemente situaciones de adaptación por inercia o, por el contrario, abriendo situaciones de conflicto.

Como constatamos en nuestros casos, nos movemos en un terreno de relaciones altamente complejo y poco clarificado por la literatura empírica. Esas relaciones que nosotros hemos considerado “opacas” (opuestas a canales multilaterales, transparentes y autorizados), son aún la *caja negra de las relaciones entre los gobiernos locales y la sociedad civil*. Comprenden prácticas diversas entre lo que algunos han llamado modelos de “clientelismo autónomo” (Baiocchi et al. 2011), clientelismo como sistemas de “problema-solving” (Auyero, 1999), sistemas de reparto selectivo o “pork-barrel politics” (Ferejohn, 1974), “coaliciones” políticas entre actores (Navarro, 2000) o nuevas formas de relación “consumerista” en las que los actores asociativos se comportan como consumidores privados auto-interesados (Brugué, 1996). Un futuro trabajo sobre nuestros casos abordará en profundidad, precisamente, la especificidad de esas prácticas opacas, a menudo confusas. De fondo, resulta difícil deslindar en qué

casos estamos frente a coaliciones políticas legítimas o situaciones de clientelismo que implican la sumisión o subordinación duradera de los objetivos reivindicativos de los grupos sociales, o la emergencia de “nuevos clientes” exigentes pero escasamente comprometidos con la política local. Nuestro marco analítico es potente; aparte de contemplar las relaciones también se concentra en los cambios internos que sufren los propios grupos asociativos. La caja negra del clientelismo político local es aún una asignatura por estudiar en nuestro contexto, y los estudios sobre procesos participativos suelen toparse con esa caja negra de la que todos hablan, pero que “no se sabe muy bien” como abordar. Nuestra aproximación, al prestar atención a los cambios externos en las interacciones y también los internos en los actores políticos, nos ayuda a comprender este tipo de interacciones.

El aprendizaje más relevante es, quizás, la inercia tozuda de las relaciones previas. Los procesos participativos no se ponen en marcha sobre el vacío sino que se insertan en una realidad de patrones y modelos de relación que son reproducidos, transformados o... destruidos. Así, hemos de tener en consideración las propias limitaciones de estos procesos (por ejemplo, los consejos consultivos) para propiciar cambios significativos. Pero si el diseño institucional y la voluntad política de las autoridades son un límite importante para el desarrollo de unas prácticas transparentes, horizontales y corresponsables (Resende y Parés, 2008), no es menos “limitante” la propia estructura, recursos y culturas de los grupos que forman la sociedad civil. Como se ha sugerido en un número creciente de estudios, los colectivos de la sociedad civil no son necesariamente santos inocentes que contribuyan de forma natural a la mayor democratización y el empoderamiento ciudadano (Eliasoph, 1998; Hibblings y Theiss Morse, 2005).

### ***Los problemas de escala y el alcance de la participación ciudadana comunitaria.***

*A finales de 2015, en una ciudad de tamaño intermedio de Andalucía, el nuevo gobierno local formado por fuerzas progresistas se proponía poner en marcha un “plan de emergencia social” que incluía políticas de servicios sociales y bienestar, de vivienda, suministros básicos y políticas de fomento económico. Este plan incluía un proceso participativo (aún indefinido) para incluir a una diversidad de entidades asociativas, con especial énfasis en los grupos surgidos tras el 15M. Un colectivo barrial de tipo reivindicativo fue invitado a las sesiones iniciales y se planteó su*

*asistencia y respaldo sobre un plan que, a primera vista, parecía ambicioso. Sin embargo, como la herramienta participativa no quedaba descrita claramente, los miembros de este grupo dudan si incorporarse. Parten de su experiencia e implicación previa en un consejo local de juventud. Según los miembros de este colectivo, en este consejo “no se decidían cosas importantes”, “si acaso decidimos qué películas se incluyen en el programa del cine-club”. En ocasiones, los participantes en procesos participativos institucionales tienen la impresión de que no contribuyen a la definición de políticas relevantes sino sólo a aspectos menores de las mismas. Frecuentemente, los procesos participativos adolecen de limitaciones en su alcance y ambición política, quedando anclados en temáticas de pequeña escala y menor impacto que diluyen los sentimientos de influencia política.*

Este problema de escala, alcance o ambición (“*scope*”, el término en inglés) se refiere a las competencias y temáticas sobre las que se delibera y decide en los procesos participativos. Las propuestas de democracia participativa de tipo deliberativo (que implican asambleas ciudadanas o consejos con representantes de entidades asociativas), con frecuencia se anclan en el espacio de la comunidad cercana (local, barrial o sectorial) como ámbito idóneo para tomar las decisiones. Ese espacio político cercano se ha convertido en el escenario virtuoso para realizar políticas participativas (Born y Purcell, 2006). Sin embargo, lo pequeño no siempre es bello y revela limitaciones sustanciales a la hora de influir sobre problemas políticos de compleja coordinación, que implican a una diversidad de actores o una cantidad ingente de recursos (incluyendo la *expertise*) (Dahl y Tufte, 1973; Newton, 1982). Los procesos participativos locales que hemos estudiado se encuentran limitados por el nivel de competencias propio de las entidades locales (Pindado, 2004: 309; Ruano de la Fuente, 2010). También los diseños participativos, las materias y los niveles presupuestarios constriñen las temáticas sobre las que se participa (Fung, 2006). El tipo de temáticas sobre las que se participa, su escaso peso económico e impacto en las desigualdades económicas y sociales han llevado a que diversos autores cuestionen el empoderamiento real y la ambición política de estas experiencias (Polletta, 2014; Baiocchi y Ganuza, 2016). Otros autores han cuestionado el alcance de los procesos participativos habituales por su limitado alcance en términos de redistribución de poder y justicia social (Chhotray, 2004; Lee, Mcquarrie y Walker, 2015).

Uno de los estudios etnográficos que presentamos en esta tesis aborda ese problema de la ambición política y la escala, en un contexto de gobernanza rural participativa en Álava, País Vasco. Esta experiencia participativa representa un espacio singular para abordar este problema de escala y alcance ya que los participantes se involucran en sus comunidades de residencia, en asambleas o juntas vecinales, en una institución altamente empoderada (los famosos *concejos abiertos*), cuyo nivel competencial es fuerte en comparación con la mayoría de experiencias participativas urbanas o rurales. No obstante, se trata de comunidades minúsculas (de varias decenas a 200 habitantes), con recursos limitados a las subvenciones regionales y su propia autofinanciación (contribuciones vecinales, bosque, explotación minera, turismo o alquiler de bienes públicos). En este estudio, observamos que los vecinos “despolitizan” su participación por *razones organizativas* (evitar el conflicto político ambiental, mantener la cohesión, la inclusión y una participación cualitativa y cuantitativamente sostenida), y por razones *de escala cultural* (una cultura tradicional de autogestión sobre las necesidades básicas). La despolitización de estas tareas y cometidos les lleva a dejar de lado asuntos de calado político conflictivo (principalmente, la cuestión nacional vasca). La deliberación en los concejos queda limitada a asuntos comunitarios cercanos, de fácil respuesta técnica y que suscitan poca controversia entre los vecinos. Como ellos mismos describen, “*las farolas*”, “*el acerado*”, “*las cañerías del agua*”, no tienen “*color político*”. En este sentido, el *scope*, es decir, la amplitud política de la participación queda limitada y constreñida, así lo describen los propios participantes. Su participación está dedicada a lo que Hirschman denomina asuntos de “primer orden”, Baiocchi y Ganuza (2016) “asuntos de primer orden” y, otros, formas de “pequeña deliberación” (Ganuza y Francés, 2012). En suma, se trata de sistemas de participación limitados a necesidades comunitarias inmediatas y de primera necesidad.

No obstante, el trabajo etnográfico de observación, acercamiento, recopilación de materiales y profundización en las dinámicas participativas, nos aporta información contextual para cuestionar esta visión inicial.<sup>104</sup> El mantenimiento de ese espacio estable y empoderado de gobernanza local ha generado capacidades organizativas accesibles a los vecinos de cara a la acción colectiva sobre problemas políticos mucho más

---

<sup>104</sup> Las aportaciones de la etnografía al estudio de los procesos políticos han sido ampliamente desarrolladas en el *artículo 6*, presentado en esta tesis. Precisamente, la reconstrucción del carácter político de los concejos abiertos se sustenta no sólo en el análisis de las entrevistas mantenidas con participantes, sino también en la observación en asambleas y reuniones, y en la recopilación de información sobre el contexto.

ambiciosos. Así, el concejo les permite enfrentarse, a través de repertorios de acción colectiva diversos como la campaña mediática, la protesta o la consulta pública, a otros problemas de “segundo orden” relacionados con la justicia social, el modelo de desarrollo local y ambiental, o las características de la propia institucionalidad. Así lo ejemplifican algunos participantes cuando describen procesos de acción colectiva frente a multinacionales mineras, las campañas contra las centrales nucleares, el *fracking* o contra la reforma de la *Ley de Bases de Régimen Local*. La ambición política y la escala de los problemas tratados en los concejos se amplían en determinadas condiciones como el apoyo de otros actores políticos o asociativos, o el respaldo o consenso interno que recaban estas campañas.

Lo que resaltamos aquí es que el problema de la amplitud y ambición política de los procesos participativos es más complejo de lo advertido a priori. También implica que los participantes en esos espacios asumen y aceptan la deliberación *sólo* sobre temas primarios o sobre necesidades inmediatas. Es decir, podríamos interpretar que la limitada ambición de este espacio participativo también es un problema socialmente construido (o *participadamente construido*, valga la redundancia). El scope o la ambición política se crea también en la interacción (Eliasoph y Lichterman, 2003). Esta interpretación es coherente con hallazgos de otros estudios donde se señala la escasa iniciativa o ambición política de los propios participantes implicados, por ejemplo, en consejos sectoriales, a la hora de realizar propuestas que desafíen el marco participativo ofrecido verticalmente por las autoridades. Así, por ejemplo, en un caso de participación en el sistema de salud británico, las autoridades promovieron la participación de ciudadanos no organizados en foros deliberativos porque ello era menos “challenging” (las autoridades habían aprendido que esta modalidad se traducía en propuestas menos críticas y desafiantes), que si hubieran abierto la participación a las entidades asociativas del ramo (Parkinson, 2004). En uno de los casos presentados en el *artículo 4*, son las entidades asociativas locales las que se auto-inculpan de su escasa iniciativa política en un consejo de ciudad dominado por los tiempos y la agenda del gobierno local. Por tanto, la amplitud política de los procesos participativos también depende de la interacción, la agencia y la iniciativa de los actores sociales implicados.

Lo que pretendemos señalar aquí es que, efectivamente, las instituciones importan y generan patrones relevantes en las formas de relación con la sociedad civil (Lowndes y Wilson, 2001). Pero como muestra el caso de los concejos abiertos, que es una

institución altamente empoderada a escala comunitaria, los sujetos participantes, su cultura de autogestión local, los dilemas organizativos y las relaciones políticas del contexto también constriñen (o amplían) la mayor o menor ambición política de los procesos participativos. Y ésta influye en el impacto político de los procesos participativos. Se participa según te permiten (características de la oportunidad institucional); pero también según se está acostumbrado (inercias relacionales y culturales). En los concejos abiertos, la emergencia de una cierta cultura ambientalista en el territorio (Palacios y Bárcena, 2012), probablemente, facilitaba que algunos vecinos participantes aprovecharan ese espacio del concejo para actuar colectivamente en esa temática. La ambición política de los procesos participativos institucionales depende de las condiciones de la oportunidad política, de su corsé institucional, pero también depende de la cultura organizativa y la propia ambición política de los actores implicados.

### ***Una sociedad participativa, todavía***

A pesar de las limitaciones y escollos, o quizás precisamente por ellos, el proyecto de una *sociedad participativa*, como lo denominaba Pateman, sigue teniendo vigencia. En nuestros estudios hemos observado una serie de limitaciones. Sin embargo, también observamos caminos de transformación posible. Así, en algunos de grupos de discusión, los sujetos describen la posibilidad de un cambio pedagógico a través de la educación; en algunos casos de procesos participativos, se observa el establecimiento de canales de participación (asambleas barriales de presupuestos participativos, por ejemplo) respetados por las autoridades y cuyas propuestas son ineludibles a la hora de construir las agendas políticas territoriales; también se observa cómo los procesos participativos pueden favorecer capacidades locales para la acción colectiva sobre problemas ambientales o sobre políticas de austeridad que exceden a las necesidades más perentorias. Estos ejemplos muestran procesos incipientes de empoderamiento, en el sentido pragmático que definen Fagotto y Fung (2006), de la producción de capacidades y disposiciones sociales para la decisión, la gestión y la acción colectiva más allá de los núcleos de poder estatal o económico.

Las políticas participativas se encuentran al menos dos caminos abiertos. En primer lugar, está lo que Baiocchi y Ganuza (2016) han denominado la restitución del “vinculo soberano”, que alude a la dimensión procedimental de los diseños participativos. Ello

apunta al establecimiento de una institucionalidad participativa basada en procesos transparentes, públicos, multilaterales e influyentes, como parte de un sistema más amplio de lo que Mouffe (1999: 66) ha llamado una “res-pública democrática”. Encontramos multitud de ejemplos de procesos que se inspiran en esos principios y que consiguen ponerlos en práctica a pesar de los escollos, las resistencias y las inercias. En segundo lugar (y sin embargo), el cuidado concienzudo de los procedimientos formales no es suficiente y tiende a obviar la política informal, las relaciones de poder y las desigualdades entre actores e individuos (Lee, McQuarrie y Walker, 2015). En los trabajos que presentamos en esta tesis nos hemos aproximado (parcialmente) a esa dimensión cultural y de relaciones de poder que se establecen entre grupos e individuos, una realidad que no sólo influye, sino que transforma, muta y en ocasiones neutraliza procedimientos democráticos contrastables con los criterios antes mencionados. Aquí la propuesta de Pateman (1970: Cap. 1) vuelve a ser una fuente de inspiración, pues dicha autora partía de una crítica radical al *procedimentalismo* de los sistemas liberales representativos. Este enfoque también resulta fructífero cuando se trata la institucionalidad participativa. Como exponía Pateman (1970: 68), o más recientemente Polletta (2014), la cuestión no es sólo permitir la presencia (abrir la oportunidad de participar), tampoco es suficiente el establecimiento de nuevos canales para recibir o emitir informaciones; la cuestión de fondo es cómo producir una mayor igualdad en la distribución de capacidades de influencia política. Esa igualdad en la influencia, probablemente, también requiere del cuidado de otras *democratizaciones sociales paralelas* en términos de educación formal y cívica, de cobertura de necesidades y trabajo, de disponibilidad de tiempo libre y de acceso una diversidad de medios de comunicación social. Esos procesos paralelos de democratización exceden a los propósitos de esta tesis; no obstante, siguen siendo un auténtico *talón de Aquiles* para una sociedad genuinamente participativa.



## Referencias

- Abers, R. (1998) From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil, *Politics and society*, 26, pp. 511-537.
- Aguiar, F., y Navarro, C. J. (2000) Democracia y participación ciudadana en los municipios: ¿un mercado político de trastos, *Reis*, 89-111.
- Alarcón, P., y Font, J. (2014) Where Are the Boundaries of Deliberation and Participation? A Transatlantic Debate, *Journal of Public Deliberation*, 10(2), Artículo 11.
- Auyero, J. (1999) "From the client's point (s) of view": How poor people perceive and evaluate political clientelism, *Theory and Society*, 28(2), pp. 297-334.
- Baiocchi, G, y Ganuza, E. (2014) Participatory budgeting as if emancipation mattered, *Politics & Society*, 42(1), pp. 29-50.
- Baiocchi, G. (2005), *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre* (Stanford, CA: Stanford University Press).
- Baiocchi, G., y Ganuza, E. (2016) *Popular Democracy*, (Stanford: Stanford University Press, forthcoming in autumn).
- Baiocchi, G., Heller, P y Silva, M. K. (2008) Making space for civil society: Institutional reforms and local democracy in Brazil, *Social Forces*, 86(3), pp. 911-936
- Baiocchi, G., Heller, P., y Silva, M. (2011) *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*, (Stanford: Stanford University Press).
- Barber, B. R. (2003) *Strong democracy: Participatory politics for a new age*, (Berkeley y Los Angeles: University of California Press).
- Benedicto, J. (2006) La construcción de la ciudadanía democrática en España (1977-2004), *Reis*, pp. 103-136.
- Blanco, I. y Gomá, R. (2002) *Gobiernos locales y redes participativas*. (Barcelona: Ariel).
- Blanco, I. (2013) De la experimentación participativa a la radicalidad democrática. Crisis, movimientos sociales y participación ciudadana en el ámbito local, *Documentación social*, (168), pp. 159-178.
- Bonet, E., Martín Cortés, I. M., y Montero Gibert, J. R. (2006) Las actitudes políticas de los españoles, en *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, (Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS).
- Born, B., y Purcell, M. (2006) Avoiding the local trap scale and food systems in planning research, *Journal of Planning Education and Research*, 26(2), pp. 195-207.

Brugué, Q. (1996) La dimensión democrática de la nueva gestión pública, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5(6), pp. 45-58.

Burawoy, M. (1998) The extended case method, *Sociological theory*, 16(1), pp. 4-33.

Castañeda, E. (2012) The indignados of Spain: a precedent to occupy wall street, *Social Movement Studies*, 11(3-4), pp. 309-319.

Castañeda, E. (2014) The Indignados and Occupy movements as political challenges to representative democracy: A reply to Eklundh, *Global Discourse*, 4(2-3), pp. 236-243.

Cefaï, D., Carrel, M., Talpin, J., Eliasoph, N. y Lichterman, P. (2012) Ethnographies de la participation, *Participations*, 4.3, pp. 7-48.

Chhotray, V. (2004) The negation of politics in participatory development projects, Kurnool, Andhra Pradesh, *Development and Change*, 35(2), pp. 327-352.

Cuesta, M., Navarro, C., Font, J. (2009) *¿Municipios participativos?: participación política y ciudadana en ciudades medias españolas*, (Madrid, Cis).

Dahl, R., y Tufté, E. (1973) *Size and democracy*, (Stanford: Stanford University Press).

De la Fuente, J. M. R. (2010) Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana, *Política y sociedad*, 47(3), pp. 93.

Del Río, A. , Navarro, C. J., & Font, J. (2016) Citizens, Politicians and Experts in Political Decision-Making: The Importance of Perceptions of the Qualities of Political Actors, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 154, pp. 83-102.

Della Porta, D., & Keating, M. (Eds.) (2008) *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*, (Cambridge University Press).

Eliasoph, N. (1998) *Avoiding politics: How Americans produce apathy in everyday life*, (Cambridge: Cambridge University Press).

Eliasoph, N. y Lichterman, P. (2003) Culture in interaction, *American Journal of Sociology*, 108(4), pp. 735-794.

Evans, P. (1996) Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy, *World development*, 24(6), pp. 1119-1132.

Fagotto, E. y Fung, A. (2006) Empowered participation in urban governance: the Minneapolis neighborhood revitalization program, *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), pp. 638-655.

Ferejohn, J. A. (1974) *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968* (Stanford, CA: Stanford University Press).

Fernández de Mosteyrín, L. y Morán, M. L. (2014) Finding Culture: Research Strategies for Sociopolitical Inquiry, en *Revista de Estudios Sociales*, 50, pp. 43-56.

Fernández, J., García-Espín, P. y Jiménez, M. (2016) La frustración participativa en los procesos institucionales, *paper presentado a la XII Congreso Español de Sociología, 30-2 julio, 2016*. Gijón.

Font, J. y Navarro, C. (2013) Personal experience and the evaluation of participatory instruments in Spanish cities, *Public Administration*, 91.3, pp. 616-631.

Font, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*, (Barcelona: Ariel).

Font, J. y Alarcón, P. (2012) ¿Cómo queremos que se tomen las decisiones políticas?. *Laboratorio de Alternativas*, 12.

Font, J. y Alarcón, P. (2012). ¿Cómo queremos que se tomen las decisiones políticas?, *Laboratorio de Alternativas*, 12.

Font, J., Della Porta, D. y Sintomer, Y. (2014) *Participatory democracy in Southern Europe: causes, characteristics and consequences*, (London: Rowman & Littlefield International).

Font, J., Navarro, C., Wojcieszak, M., y Alarcón, P. (2012) *Democracia sigilosa. España? Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos*. Colección Actitudes y Opiniones, (Madrid: CIS).

Font, J., Pasadas, S. y Smith, G. (2016) Tracing the Impact of Proposals from Participatory Processes: Methodological Challenges and Substantive Lessons, *Journal of Public Deliberation*, Vol. 12: Issue 1, Article 3.

Font, J., Wojcieszak, M. y Navarro, C. (2015) Participation, Representation and Expertise: Citizen Preferences for Political Decision-Making Processes, *Political Studies*, vol. 63, pp. 153-172.

Font, J., y Blanco, I. (2005) ¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación, *Revista del Clad Reforma y Democracia*, (31), pp. 1-17.

Font, J., y Smith, G. (2013) The policy effects of participation: Cherry-picking among local policy proposals?, en *XI Congreso de la AECPA, UPO, Sevilla*.

Foweraker, J. (1990) *La democracia española. Los verdaderos artífices de la democracia en España*, (Madrid: Arias Montano).

Funes, M. J. (1994). Procesos de socialización y participación comunitaria: estudio de un caso, *Reis*, pp. 187-205.

Funes, M. J. (1995) El asociacionismo y la redefinición de los espacios políticos, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 89, Julio-Septiembre, p. 299.

- Funes, M. J. (2013) 2011: la política no convencional ¡a escena!, *Anuario del Conflicto Social*, 1, (1).
- Funes, M. J., Talpin, J. & Rull, M. (2014) The cultural consequences of engagement in democratic processes, en J. Font, D. Della Porta, & Y. Sintomer. *Participatory democracy in Southern Europe: causes, characteristics and consequences*, (London: Rowman & Littlefield International).
- Fung, A. (2003) Survey article: Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their Consequences, *The Journal of Political Philosophy*, 11(3), pp. 338-367.
- Fung, A. (2006) Varieties of participation in complex governance, *Public Administration Review*, 66(1), pp. 66-75.
- Fung, A. (2009) *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, (Princeton and Oxford: Princeton University Press).
- Gamson, W. (1991) Commitment and agency in social movements, *Sociological Forum*, Vol. 6, No. 1, pp. 27-50.
- Gamson, W. (1992) *Talking politics*, (New York: Cambridge University Press).
- Ganuza, E. y Baiocchi, G. (2012) The power of ambiguity: how participatory budgeting travels the globe, *Journal of Public Deliberation*, 8, Article 2.
- Ganuza, E. y Francés, F. (2012) *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*, (Madrid: CIS).
- Ganuza, E., Nez, H. y Morales, E. (2014) The struggle for a voice: tensions between associations and citizens in participatory budgeting, *International Journal of Urban and Regional Research*, 38.6, pp. 2274-2291.
- Ganuza, E., y Nez, H. (2012) Las paradojas de la participación: conflictos entre saberes en los nuevos dispositivos participativos, *Praxis Sociológica*, (16), pp. 79-98.
- García-Albacete, G., Lorente, J. y Martín, I. (2016) How does the Spanish 'crisis generation' relate to politics?, en VVAA, *Political Engagement of the Young in Europe: Youth in the Crucible*, (Abingdon: Routledge).
- Hibbing, J. R. y Theiss-Morse, E. (2002) *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*, (Cambridge y New York: Cambridge University Press).
- Hirschman, A. O. (1982) *Shifting involvements: private interest and public action*. (Princeton: Princeton University Press).
- Hirst, P. (2002) Renewing democracy through associations, *The political Quarterly*, 73(4), pp. 409-421.
- Lee, C., McQuarrie, M. y Walker, E. (2015) *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the new public participation*, (New York: New York University Press).

Lowndes, V., y Wilson, D. (2001) Social capital and local governance: exploring the institutional design variable, *Political Studies*, 49(4), pp. 629-647.

Luhtakallio, E. (2012) *Practicing Democracy: Local Activism and Politics in France and Finland*, (Londres: Palgrave MacMillan, UK).

Mansbridge, J. (1983) *Beyond adversary democracy*, (Chicago: University of Chicago Press).

Martín Criado, E. (1998) Los decires y los haceres, *Papers: revista de sociologia*, (56), pp. 57-71.

Martín, I. (2006) Los jóvenes españoles y la política: datos para la reflexión sobre la necesidad de la educación cívica, *Repositorio de artículos de la Universidad Autónoma de Madrid*, <https://repositorio.uam.es/handle/10486/4285> (Consultado por última vez el 31/05/2016).

Mchugh, D. (2006). Wanting to be heard but not wanting to act? Addressing political disengagement, *Parliamentary affairs*, 59 (3), pp.546-552.

Montero, J., Zmerli, S., & Newton, K. (2008) Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociales (REIS)*, 122(1), pp. 11-54.

Morales, L. (2005) ¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España, *Revista Española de Ciencia Política*, 13, pp. 51-87.

Morales, L., y Geurts, P. (2007). Associational involvement, en J. Van Deth, J. R.Montero y A. Westholm (eds.), *Citizenship and involvement in European democracies: A comparative analysis*, (Londres: Routledge).

Moscovici, S. (2000) *Social representations: Explorations in social psychology*, (Cambridge: Polity Press).

Mouffe, C. (1999) *El retorno de lo político*, (Barcelona: Paidós).

Mutz, D. (2006) *Hearing the other side: Deliberative versus participatory democracy*, (Cambridge: Cambridge University Press).

Navarro, C. (1999) *El sesgo participativo: innovación democrática en municipios del Sur de Europa (1960-1995)*, (Córdoba: CSIC).

Navarro, C. (2012) Procesos y confianza política: quiénes deben ser virtuosos, en Font Fábregas et al. *Democracia sigilosa” en España. Opiniones y Actitudes 71*, (Madrid: CIS).

Neblo, M. A., Esterling, K. M., Kennedy, R. P., Lazer, D. M., & Sokhey, A. E. (2010) Who wants to deliberate—and why?, *American Political Science Review*, 104(03), pp. 566-583.

Newton, K. (1982) Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness, and democracy in local government, *Political studies*, 30(2), pp. 190-206.

Norris, P. (ed). (1999) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, (New York: Oxford University Press).

Palacios, J. M., y Bárcena, I. (2012) Conflictos socio-ambientales, democracia y ciudadanía ecológica. Un análisis comparado entre las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco, *Revista española de ciencia política*, (28), pp. 31-54.

Parés, M. y Resende, P. (2008) Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades, en M. Parés, (ed.). *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, (Barcelona: Ariel).

Parkinson, J. (2004) Why deliberate? The encounter between deliberation and new public managers, *Public Administration*, 82(2), pp. 377-395.

Pateman, C. (1970) *Participation and democratic theory*, (Cambridge: Cambridge University Press).

Pateman, C. (2012) Participatory democracy revisited, *Perspectives on politics*, 10(01), pp. 7-19.

Pincock, H. (2012). Does deliberation make better citizens, en Nabatchi et al. (eds.), *Democracy in motion: Evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement*, Oxford University Press, pp. 135-162.

Pindado, F. (2004) Gobierno local y participación ciudadana, *Intervención Psicosocial*, 13(3), pp. 307-323.

Polletta, F. (2013) Participatory democracy in the new millennium, *Contemporary Sociology: A Journal of Reviews*, 42(1), pp. 40-50.

Polletta, F. (2014) Is Participation without power good enough? Introduction to "Democracy now: Ethnographies of contemporary participation", *The Sociological Quarterly*, 55(3), pp. 453-466.

Putnam, R. D. (2001) *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, (Nueva York: Simon and Schuster).

Ruiz Morales, J. (2009). Espacios de participación ciudadana: los presupuestos participativos de Sevilla y derivas educativas, *Investigación en la Escuela*, (68), pp. 85-100.

Smith, G. (2009) *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*, (Cambridge University Press).

Stoker, G., Hay, C., & Barr, M. (2016) Fast thinking: Implications for democratic politics, *European Journal of Political Research*, 55(1), pp. 3-21.

Talpin, J. (2012) *Schools of democracy: how ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*, (ECPR Press).

Theiss-Morse, E., y Hibbing, J. R. (2005) Citizenship and civic engagement, *Annual Review of Political Science*, 8, pp. 227-249.

Torcal, M. (2014) The Decline of Political Trust in Spain and Portugal Economic Performance or Political Responsiveness?, *American Behavioral Scientist*, 58(12), pp. 1542-1567.

Torcal, M., y Montero, J. R. (2000) La formación y consecuencias del capital social en España. *Revista Española de Ciencia Política*, (2), pp. 79-121.

Torcal, M., y Montero, J. R. (2006) *Political disaffection in contemporary democracies: social capital, institutions and politics*, (Nueva York: Routledge).

Torcal, M., Montero, J. R. M., y Teorell, J. (2006) La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada, *Revista de estudios políticos*, (132), pp. 7-41.

Uslaner, E. y Brown, M. (2005) Inequality, trust, and civic engagement, *American politics research*, 33(6), pp. 868-894.

## **Notas**