

Assemblies, Referendums or Consultations? Social Representations of Citizen Participation

¿Asambleas, referéndums o consultas? Representaciones sociales de la participación ciudadana

Patricia García-Espín, Ernesto Ganuza and Stefano De Marco

Key words

Agency
 • Deliberation
 • Democracy
 • Citizen Participation
 • Referendum
 • Social
 Representations

Palabras clave

Agencia
 • Deliberación
 • Democracia
 • Participación
 ciudadana
 • Referéndum
 • Representaciones
 sociales

Abstract

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

Resumen

Según algunos estudios, los españoles desean procesos más participativos. Habría grupos proparticipativos (jóvenes, abstencionistas, votantes de izquierda, etc.) y otros menos entusiastas (votantes de la derecha). En este trabajo nos ocupamos de las representaciones sociales de la democracia participativa. El estudio se basa en 16 grupos de discusión realizados entre 2011 y 2013. Identificamos cuatro grandes visiones entre los participantes: los que desean un sistema de deliberación complejo para la participación ciudadana, los que quieren referendos y canales expresivos, los que piensan que es una reforma inalcanzable, y los que rechazan este tipo de procesos.

Citation

García-Espín, Patricia; Ganuza, Ernesto and De Marco, Stefano (2017). "Assemblies, Referendums or Consultations? Social Representations of Citizen Participation". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 157: 45-64. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.157.45>)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

Patricia García-Espín: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) | pgarcia@iesa.csic.es

Ernesto Ganuza: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) | eganuza@iesa.csic.es

Stefano De Marco: Universidad de Salamanca | s.demarco@usal.es

INTRODUCTION: DO WE WANT MORE PARTICIPATORY PROCESSES?¹

Do we want a more participatory democracy? What kind of participatory processes do we imagine and would we like? Since the 1970s, many authors within democratic theory have advocated for more participatory institutional designs (Pateman, 1970; Mansbridge, 1983; Barber, 2003). Citizens' participation has been proposed as an antidote to political alienation and apathy and has been incorporated into the agenda of local governments across the globe (Fung and Wright, 2001; Smith, 2009; Nabatchi *et al.*, 2012; Font *et al.*, 2014).

All of this has occurred in a context of growing scepticism toward politics in western countries such as Spain (Torcal and Montero, 2006; Torcal, 2014). The spread of participatory processes has been justified by the need to address the gap between rulers and citizens; however, we have only recently begun to study whether or not citizens do in fact want to participate more and in what ways. Normative theory often assumes both a widespread desire for greater participation and the meaning it has for the citizenry, although it is not actually a widespread and simple preference.

Recent empirical studies in different European countries have shown that not everyone wants to participate and when we talk about participatory democracy, not all social groups share the same ideals. In Spain there is an inclination toward more participatory processes (Font *et al.*, 2012), but it is more pronounced in groups such as young people, those ideologically on the left, non-voters, those with middle to lower incomes and residents of mid-size cit-

ies. In Finland, ideology, gender, age and satisfaction with democracy are variables that influence the desire for participatory processes (Benftsson and Mattila, 2009), whereas in the United Kingdom, we must also take into account interest in politics and political efficacy (Webb, 2013). These studies suggest that there are groups that are more pro-participatory and others that are less so.

The study that follows focuses on this issue. We ask how citizen participation is understood and what meanings it has in a context of deep political distrust. What kind of citizen participation is desired? Do all social groups imagine citizen participation in the same way? The study we have carried out, based on focus-groups, analyses how different groups see different models or visions of citizen participation and how they construct their preferences based on these visions. That is, just as in normative theory there are arguments about deliberative versus aggregative (referendums) models, among citizens there can also be different visions of participatory models.

This study is divided into the following sections. First, we review the literature on preferences in terms of political processes and we propose our working hypothesis. Secondly, we explain the characteristics of our study, which is based on 16 focus-groups, the first wave of which took place in 2011 and the second, in 2012. Third, we present a comparison of the main group discourses and representations, looking at both their commonalities and differences. Finally, we discuss the importance of considering the different models or visions of citizen participation and their contribution in interpreting participatory desires among citizens.

PARTICIPATION AND ITS SOCIAL REPRESENTATIONS

Participatory reforms and the push for them by governments at all levels have commonly

¹ This study is part of the project, "Stealth Democracy: Between participation and professionalisation" (Plan Nacional I+D CSO2012-38942). Patricia García Espin carried out her research through a JAE pre-doctoral grant from the Spanish National Research Council (CSIC), financed by the European Social Fund. The authors would like to thank María Jesús Funes and Joan Font and their colleagues at the IESA-CSIC for their suggestions and comments.

been justified by the growing gap between the public and governing institutions (OECD, 2001). For some scholars, political disillusionment perhaps reveals a growing interest on the part of many citizens to establish more transparent and direct relations with those who govern (Dalton, 2008; Norris, 1999). The crisis of political parties and the distrust of political representatives (Mair, 2005) have contributed to an image of the public as pro-participatory: citizens want to participate more and more directly. However, this does not seem to be a clear trend. For example, McHugh (2006) has asked if greater participation is desired, why has citizen participation not increased? This pro-participatory inclination was analysed by John Hibbing and Elizabeth Theiss Morse in their study, *Stealth Democracy* (2002). Based on survey data and focus-groups, the authors came to the conclusion that Americans did not, in general, want more participatory political processes; rather, they would prefer processes controlled by experts who would manage public affairs in the common interest (p. 105).

Following the publication of *Stealth Democracy*, other researchers tested the pro-participation thesis. In the United States, Neblo *et al.* (2010) observed the existence of deep pro-deliberative attitudes among Americans as opposed to traditional electoral participation. In Europe, however, various studies have explored this thesis with ambiguous results. In Spain (Font *et al.*, 2012; Río *et al.*, 2016), in Finland (Bengtsson and Mattila, 2009) and in the United Kingdom (Webb, 2013), it has been found that pro-participatory attitudes are not widespread across the population, but are held by persons with specific profiles. In Spain, they are found among young people, residents of mid-sized cities (50,000-100,000 inhabitants) and those with low incomes. Other attitudes shared by these citizens are their tendency to be on the left and vote for left candidates. Also they share their dissatisfaction with the way democracy

works, and greater horizontal trust in their fellow citizens and their political and moral qualities. An overlapping has also been observed between these pro-participation preferences and a high regard for hierarchical political processes, such as a government run by experts. This overlap leads us to ask what importance, ultimately, does participation have for citizens.

In terms of political attitudes, the preference for participation is highly related to feelings of discontent and dissatisfaction with the functioning of democracy (Font *et al.*, 2012); it is also linked to horizontal trust and positive opinions about the political and moral capabilities of fellow citizens (Font *et al.*, 2012). Lastly, it also depends on individuals' experiences, whether more or less politically active, more or less familiar with participatory practices (Font and Navarro, 2013); such personal experiences, references and memories affect evaluations of participation.

What does participatory democracy mean then for lay citizens? What participatory models are commonly being used? The standard literature discusses two broad participatory models, which are based on their institutional articulations and the objectives pursued. There are, on the one hand, deliberative models (based on such things as local assemblies, participatory budgeting and citizen juries) oriented toward face to face debate and collective decision-making (Pateman, 1970, 2012), and on the other, aggregative models (referendums and consultations) oriented toward expressing preferences through voting (Altman, 2005). Until now, empirical studies have analysed pro-participatory profiles and other attitudes associated with them, but we do not know what specific models and meanings citizens share. The fact that persons with pro-participatory profiles tend to also value more hierarchical political processes (representation and technocracy) suggests that citizen participation cannot be understood as excluding other forms of decision-making.

The study that we present here aims to increase our understanding of citizens' preferences and discourses regarding participation, taking into account the meaning participation may have in different social groups. Just as the literature identifies different models and visions of participatory democracy, it is possible that among a population there exist different representations or visions of citizen participation based on experience and social situation.

Therefore, we understand that the question of attitudes toward participation is not resolved simply by identifying the favourable or unfavourable inclination of groups toward participatory processes; it is necessary to also investigate discourses, meanings and references. Thus, our starting hypothesis is that different groups will have different perspectives on participation and that these models depend, on the one hand, on individuals' socio-political positions and realities, and on the other, on their perceptions of institutions and society as political actors; in other words, vertical political trust (toward institutions) and horizontal trust (toward society) are key elements in the construction of discourses on citizen participation.

METHODS, TECHNIQUES AND DATA

Our approach to these social discourses is based upon *social representations theory*, understanding that discourses about a phenomenon will form a relatively organized body of knowledge and perceptions toward that object (Moscovici, 2000; Mora, 2002). We try therefore to investigate the set of discourses and meanings circulating in different contexts (Gamson, 1992; Eliasoph and Lichterman, 2003; Walsh, 2004). Citizen participation is a proposal for institutional reform that has been very popular in the past 20 years, and about which there may exist specific discourses and meanings that circulate in the society.

Moreover, the Spanish case presents an excellent opportunity to study this subject. First, we know that there is a desire for participation and that it stands out in the European context (Font *et al.*, 2012). Secondly, Spain has a large number of institutionalized participatory projects comparable with other countries of central-southern Europe (Font *et al.*, 2014), especially at the local level. And third, the context of economic and political crisis represents a good moment for studying the impact and meaning acquired by certain proposals for institutional reform (Moscovici, 2000), as there is a climate favourable for the assessment of alternatives. Indeed, citizen participation was a central theme in the protests of 2011². There are indications, therefore, of existing social debate beyond academia and the country's main political actors.

The use of focus-groups is based on the objective of in-depth analysis of social discourses regarding citizen participation. This technique is intensive in terms of data production (discourses and discussion dynamics), allowing concentration on our subject (Morgan, 1996). Participants come to these "experimental" spaces with discursive tools acquired in their social groups of reference (Callejo, 2001; Martín Criado, 1997; Smithson, 2000; Barbour, 2013), and through in-depth discussion of the issues, we can identify a range of discourses used to make sense of or justify their beliefs about citizen participation (Munday, 2006). As with other studies about participation (Hibbing and Theiss Morse, 2002), focus-groups allow us to interpret and deepen our understanding of some of the attitudinal tendencies captured in surveys, but above all, they allow us to see how different dimensions of this issue are spontaneously related in the dynamics of group conversation (Kitzinger, 1994).

² Remember that "Real Democracy Now" was the slogan of the Spanish protests of May 2011.

Sixteen focus-groups were carried 7 in 2011, 7 in 2012 and 2 in the first months of 2013. The groups were made up of 6 to 8 persons with homogeneous profiles to facilitate discussion. The sample framework was designed based on criteria to generate variability of socio-political positions, selecting a series of relevant positions from a theoretical perspective. That is, we attempted to obtain variability and simultaneously assure that certain positions were studied in depth. Thus, we created highly politicized and active groups (of party voters and sympathizers, members of associations and social movements) and other non-politicized groups (with individuals that do not clearly identify with parties or other political bodies, with different profiles in terms of class, age, and education level). This distinction between politicized and non-politicized groups is supported by previous studies that found that personal participatory experience is very significant when it comes to evaluating participatory processes (Font and Navarro, 2013). In Appendix 1 we show the distribution of the groups and their characteristics³.

Recruitment of participants was done through the personal and academic networks of the researchers and with the support of a research cooperative. Moderation of discussions was very light, following a script similar to that of Hibbing and Theiss-Morse (2002), with general questions about the political system and different types of political processes (Appendix 2). The discussions lasted an average of one and a half hours and were carried out in locations near the participants (classrooms for students, centres for the elderly and retired persons, a tennis club with members from the

middle-upper class)⁴. These locations in different cities were selected to facilitate the construction of groups with the profiles established in the sample framework (for example, the group of right-wing voters was organized in Alicante, where the conservative Popular Party has historically had broad support).

Once the audio recordings were transcribed, they were coded with Atlas-ti® and the group dynamics in terms of attitudes toward citizen participation were analysed in each of the groups. After a first thematic analysis (Boyatzis, 1998), a sociological analysis was carried out in which the different discursive dynamics were reconstructed, interpreted and compared in light of group characteristics and references (Ruiz, 2009). Thus, we analysed how the group context (groups' socio-political profiles and their references to the context), as well as other intra-discursive features (such as horizontal or vertical political trust) contribute to defining the different discursive models or visions of citizen participation.

RESULTS: SOCIAL REPRESENTATIONS OF CITIZEN PARTICIPATION

All the discussion groups began with a general question about the current political system; and all, without exception, initiated a critical and sometimes scathing narrative. In this context, they evaluated the idea of citizen participation spontaneously or prompted by the moderator. In either case, discussion on direct participation by citizens was proposed in all the groups (Appendix 2).

The findings presented in what follows reveal heterogeneous discourses. In general,

³ The over-representation of activist or politicized groups (5 from the left - voters and supporters of left-wing parties, participants in social and neighborhood movements -, plus 2 conservative groups with voters and supporters of the Popular Party) is justified in order to understand the impact of this political background.

⁴ Three moderators facilitated the sessions. The resulting group dynamics depended on factors such as politicization and the degree of familiarity with the issues. Thus, in the activist groups there were long interventions based on arguments and counter-arguments, compared to the other groups such as those of retired persons, in which the responses were usually shorter and required the moderator to be more pro-active.

participation does not replace discussion and debate regarding other representative procedures, nor is it perceived to be something exclusive. However, the intensity, the tools, as well as the problems associated with citizen participation, are different depending on the group. This suggests that models for participation, as well as desires and expectations regarding its applicability are far from being shared. As we will see, there is no clear polarization between pro- and anti-participation, nor are there opposing binary codes of the “war discourses” type (Battani, Hall and Powers, 1997). On the contrary, different advantages and disadvantages are assessed. The contrast in the dynamics of discussion illustrates different approaches to participation and ultimately leads us to identify four different participatory models.

Citizen participation as deliberative system: social activists, left-wing voters and sympathizers

(I wanted) to bring to the table the most generic idea of participation; maybe we do not realize that that is real politics. It is true that the political system is failing; it is really foundering, and has a really bad image, but it is changing. There is also the politics of the street in these other processes. From institutional processes such as participatory processes, or a simple neighbourhood meeting where we agree to certain things or an association... (FG10, left-wing voters and sympathisers).

As the quote above illustrates, among neighbourhood and social movement activists and supporters of left-wing parties, the problem of citizen participation emerges spontaneously as a central part of their discourse about political discontent: “Participatory processes” are counter-posed to a system that is “failing”.

However, activists and left-wing voters agree that there is a “participation crisis”, which is reflected in the lack of social mobi-

lization, participation in associations, in electoral abstention and in the low levels of participation in local participatory institutions. They tend to represent society (the political subject) as “comfortable”, a “spectator society,” “uninterested”, “unhappy” and “demobilized”, in short, apathetic and largely inactive. This representation is opposed to the idealized image of the *Spanish Transition*, in which citizens have become organized, interested and politically active.

In addition, the participants in these groups – very involved in different associations and social movements and with strong identities and political anchors – share a vision of citizen participation as a complex system based on a multiplicity of channels at the level of the state and civil society. For these groups, participation is also found in daily and informal spaces such as the street, the bar, the spaces for sociability and debate (the focus-group itself). All form part of this extensive, complex and everyday deliberative framework:

P2: I would say there was debate at the beginning of democracy.

P3: And if we include the discussions in the bars...

P4: Those, better not write that down...

P3: In the bars too...And today in the bars with the crisis...I had the chance to see young people at a very good stage, leaving school and going to work in construction, earning 3,000 euros (...). And now they don't have a car, the house is going to be taken away, they have a child, some more than one. And it is a huge problem, and at least, they discuss the issue. There isn't a clear way out, but at least they talk about it. And the problem for these people, if it's true that they lack a little education or participation to understand a little where the origin of the problem is ...

P4: This is a positive experience...

M: What is?

P4: This, what we're doing here... (FG14, neighbourhood activists).

As this exchange shows, deliberative type instruments are favoured. Thus, we find continuous references to deliberative structures such as “district councils”, “school boards”, “participatory budgeting”, “neighbourhood community meetings”, “cooperative assemblies”, etc. Deliberative mechanisms are represented as an ideal (“like a perfect system...”), but also in practical examples. As an ideal, all the groups discuss an assembly-type, horizontal government as something desirable but not realizable⁵. Regarding practical experience and personal memory, the neighbourhood activists and left-wing sympathizers discuss at length the problems of participatory budgeting or advisory councils, institutions they had some critical insight on, based on their experience⁶.

This perspective focused on deliberative institutions leads them to situate participation within a context of proximity to municipality or neighbourhood, which raises questions among some participants: “P1: Do you really think this would be practical? / P2:... yes, well, with certain changes, right? It seems like a lot, but delegating many things to commissions, to representatives, yes, I think it can work” (FG3, social movements). The operational problems mentioned take into account the difficulties of coordination between geographic units, the slowness of

the decision-making process and the existence of supra-local issues.

In contrast to this deliberative framework, other mechanisms such as the referendum appeared to be secondary. In fact, in the five groups, the idea of a referendum only arose when the moderator specifically proposed discussing the subject. Then the participants discussed how suitable it was, evaluating potential problems such as political instability, the lack of legal recognition, and the existence of social disinformation on certain subjects. The critical discourse that was most frequent was the potential for manipulation: “Of course, when you raise the possibility of a referendum, well...horrible, horrible, because then they talk about referendums as if they come from the heart of those who have economic power” (FG15, neighbourhood activists).

Historical memory about referendums and, particularly, the referendum over Spain’s entry into NATO (1986), illustrates this potential biased use by “economic powers” or other important political actors. This form of participation is considered to be distant, producing a sense of a lack of control (external efficacy or perception of having influence) over the results, compared to other deliberative tools based on local proximity.

In these groups, the main problem/issue regarding the possibility of active participation was horizontal trust (“Are our fellow citizens prepared to make political decisions?”). For participants in these groups, there is no agreement on the level of civic, educational and informational competencies among the citizenry: “Here, we have talked about if you need education or not. Any human being, including a crazy person, knows about his world,” argued one participant in FG10 of left-wing voters and sympathizers. A certain distrust in the capabilities of citizens was discussed, if they have enough education (“qualifications”), information and civic culture; but these pessimistic arguments do not

⁵ With one exception: in the group of social movement activists, the participants discussed a proposal for an assembly-type government, with neighborhood assemblies and division and specialization through work commissions. Two participants opposed this and called it “theoretical” and “utopian”.

⁶ The focus-groups of neighborhood activists were carried out in Cordoba, which was a pioneering city in participatory budgeting. The focus-groups of left-wing voters were carried out in Getafe, another city that promoted ambitious participatory processes between 2007 and 2011. In both groups, the problems and limitations of these processes were discussed: on the one hand, political and administrative management, lack of “political will”, not carrying out what was proposed, partisan manipulation, etc.; on the other, criticisms regarding the lack of social participation, the self-interested individualistic culture and the lack of public information.

crush this vision of regular, deliberative citizen participation, as the resolution of this problem is greater political education, precisely through the establishment of deliberative processes in neighbourhoods, municipalities and within civic associations.

The highly politicized and activist profile of these groups, their expertise, facilitated this view of the participatory terrain as a complex system of multiple deliberative pathways located in various spheres of everyday life.

Citizen participation as an expressive function: university students, vocational training students and the middle class

In contrast to this deliberative and every day vision, in the groups with university and vocational training students and middle class professionals, citizen participation is represented by the idea of referendums and consultations, which take on the function of expressing opinions:

M: In an ideal government, who should make the decisions?

P2: Everybody.

(Everyone responds): everyone, action by the people, by referendum, of course, yes...

P2: if there could be a referendum about every important decision that is made in the country, it would be good, even though we would have to go vote every week, it would be okay with me, if everyone would support it...

P1: also, I think that when a decision would have to be made, people would have to make it with awareness...

P3: the thing is nowadays, if you stop to really think about it, if you want to talk with friends, politics is mostly taboo; maybe it's taboo because most people aren't interested or aren't informed...

P4: people know how to criticize but not how to contribute.

P3: Yes... (FG13, university students).

In this university group, the question of referendums came up when they were asked about the ideal way to make decisions. The referendum is seen as a solution to reduce the perceived gap between politicians and citizens⁷.

Despite the familiarity that these groups show with this instrument, there was no consensus regarding its infallibility; thus, the question of the referendum caused debates about the political apathy of citizens ("politics is a taboo subject"), the lack of civic competencies ("people know how to criticize but not how to contribute", "in Spain, we don't have this organizational sense"), political disinformation, and the division and conflict that it would cause. Some participants even associated the idea of a referendum with situations of instability ("people would tend toward chaos"). This distrust in the competencies and civic behaviour of the society was attenuated if civic education measures were discussed as well:

P1: but it's clear, we'd have to have a combination of what we were talking about before ...of educating people.

P2: educating people.

P1: and then the referendum would be more powerful, in the end, everything is based on education (FG13).

Unlike in the activist groups, civic education would not take place within the deliberative process. These groups referred to a more general education, related to knowledge and formal educational institutions. This makes sense because a referendum and consultation were understood to be means of individual demands, their translation of the

⁷ "Maybe there are decisions that should be made by referendum. For example, to enter into any war, like is happening now. There are decisions that... maybe, the representatives don't know what the people really think" (FG12, university students).

idea of citizen participation, as opposed to the other formulas the activists discussed.

This approach to citizen participation as an expressive function was mentioned repeatedly among those in middle class liberal professionals. In that group the subject of citizen participation (“consultations”, “ways of opening doors to government”, “making citizens responsible”) appears within a framework of discourses on the political system and its disconnection from society. This distance, according to various participants, means that existing participatory institutions (for example, so-called “Offices for Participation”) should not be considered ideal models because of the lack of governmental response and the lack of importance given to them. However, when asked explicitly, participants proposed the use of ICTs and the Internet as a means for consultation and expression of their demands and opinions:

P3: Yes, going back to what you said, ‘define an ideal system for governance’, well, we are going to include this in that system, right?, the vote by Internet, where we can all give our opinion, but limited and controlled and in some way (...) We’re not going to say that everybody decides what is going to happen in the country, but there are methods for getting citizens’ opinions...

P1: Sure.

P3: (...) politicians can have 100% knowledge of what the public pulse is.

P4: but it isn’t so much about getting an opinion... if there is a majority for something, that it is carried out... (FG7, middle class).

There was a consensus among the participants in this group about the possibility of improving public decision-making through consultations by Internet, which is why this mechanism is considered part of their “ideal system” for governing, if institutional responsiveness is ensured.

In the discourse of the vocational training students, referendums and consultations by

Internet were also discussed as new tools that could help reduce the distance between politicians and the public. In these groups, made up of young adults familiar with the Internet and social networks, consultation would carry out this expressive function, as it allows “opinions, petitions or requests to be transmitted” to political institutions:

It is curious what happened with the “SINDE” law [regarding copyright infringement]. It seemed curious that they would take the public into account like this. The last proposal that was presented and approved came from a citizen who proposed its modification on the Internet (...) But there had been hundreds of people, thousands of people, that had said there was no point to this law. Then they take a modification that one person has written. And don’t recognize the participation of hundreds of people [who had expressed themselves] against it (FG1, VT students).

With this example, one of the participants visualizes this new possibility of the public expressing demands, although also mentioning its potential biased use by the political class. Again, there is the perception of a problem of responsiveness or a defective governmental response.

In these groups the participants discussed the possibility of reducing the gap between citizens and the political class through tools that favour the expressive function of participation (petitions, ideas from below, opinions): referendums or online consultations. In contrast to the deliberative vision found among left-wing activists, the students and one of the middle class groups visualize participation as this expressive function, based on prior education in the classroom and guarantees of institutional responsiveness.

Citizen participation as impossible: precarious workers and the retired

In the groups constituted of workers, the moderators raised the issue of citizen par-

ticipation or direct democracy on various occasions, but it never became a central issue in the discussion. It also never gained the status of “form of ideal government” as in the other groups. Thus, in these groups, various participants referred to citizen participation, but it remained an isolated topic in the dynamics of the conversation, without any thorough evaluation of its pros and cons.

In the three working class groups discussion strongly revolved around assessing the consequences of the economic crisis, the policies of different governments, the insecurity participants faced in their personal lives, and the moral responsibility held by the political class. The fact that discussions focused on these issues meant that other topics, such as institutional reform or change in the structures of the political system, were secondary.

Thus, the group of precarious workers (FG16) started with a long conversation about the bad political and economic situation and how this had affected them personally, directly and emotionally. They hold politicians and politics in general responsible for this situation: “I think that politics right now is destroying everything...” concludes one of the participants. In this context of frustration, another participant explains the need for greater “citizen participation”, but does not manage to introduce the issue into the discussion and the dynamic continues with the situation of crisis and the moral responsibility of politicians:

M: If you could build a political system from zero, how would you do it?

P2: with moral responsibility.

P1: Well, I would begin with the people close by. I would go adding people to the list, but people close by. What you said before, a community of neighbours selects a president. Well that president... a block, a president. Another block (...)

P2: And that every time they disqualify another one because he's made a cut in “x”, or in some benefit, [saying] that they are facing things, that

they're going to do things better, they should be held accountable for these statements... they should report on what they do [politicians] ...

P1: Well, what happens is that the way politics is now...they make anti-corruption pacts with each other [again, the politicians]. If I know that I am stealing, I'm not going to... (FG16, precarious workers).

Questioning the morality of politicians overshadows discussion of the pros and cons of institutional reform based on participation. Later on, when the moderator asks directly about participation, one of the participants (who says he was at the protests in 2011) explains that the solution involves greater institutional participation: “I mean, participatory democracy. It's a type of democracy; it's been written about. I'm not making this up. Participatory democracy now. Because what we have now is a very basic democracy and it doesn't cover what is needed; we don't have the kind of representation that makes us really feel represented. And above all to be really able to contribute, right?” (FG16). Other members agree, but unlike in the other groups, this does not lead to an evaluation of participation as a tool for institutional change. Likewise, when the moderator raises a question about referendums, this is supported by the participants, one of them with conditions: “but voting with awareness” she adds; that is, once citizens have information and knowledge. Afterwards they continue with a discussion about the morality of the political class: “I would put all of them who do not fulfil their promises in jail”, another participant argues with anger and determination. The dominant perception in this group is one of a lack of responsiveness or an institutional response.

In the groups of retirees we found a similar but more pronounced pattern, where distrust of the political class overshadows the discussion of participatory processes and any possibility of institutional reform. Thus, in the first group of retired workers, two participants

make isolated proposals (“meetings”, “plenaries in the street”, “referendums”), but these are overshadowed by political distrust:

P1: There should be an assembly system, where people go to the assembly and decide what to do. Like in the little town of Marinaleda. Where many times in the square they have plenary sessions and people vote on what they want to do.

M: What do you think about that?

P2: What they've done in Marinaleda, I think it sounds good.

P1: But the system doesn't allow it. Because, damn it, what the system lets you do, and what it wants, is that you go and vote every four years. And the four years after voting, you just shut up...

P3: So they are not relying on your vote.

P4: They're not interested in that; they're not interested in us at all... (FG4, jubilees).

In the other group of working class retirees (FG5), not a single tool of citizen participation was mentioned directly. In fact, when the moderator proposed the subject for the first time, two participants categorically rejected the possibility (“if we can't even agree among ourselves”). In a second round of discussion fostered by the moderator, one participant argued that “they would listen more to the opinion of the people”, but the conversation did not continue⁸.

The lack of importance of the participatory reform in the discourses of these groups must be understood within the context of a conversation dominated by the consequences (both general and personal) of the eco-

nomie crisis and distrust of the political class and its willingness to respond to popular demands. In the discourses we find a sense of helplessness, a deep political distrust fostered by the economic crisis, which does not facilitate an evaluation of institutional reforms (greater participation) as a solution. For the members of these groups, citizen participation is desirable, but it represents something impossible, given the distrust of politicians and the immorality attributed to them.

Citizen participation as anti-ideal: conservative voters and middle class participants

Among conservative voters and sympathizers, as well as members of a middle class group, we observed a very different dynamic. Although they discuss tools for citizen participation, such as referendums, they always mention their limitations and difficulties. Thus, we found that the majority of conservative voters and sympathizers were opposed to the pro-participatory proposal made by one of the participants:

M: What do you think about this idea?

P1: I think that it's good because now actually the only thing we have is that every four years they come to us, we vote and it's over. And we eat potatoes until the next four years (...) So yes, sometimes I think there are decisions to be made that I think we should participate in...

P2: I don't think so.

P3: I don't either.

P2: A little bit of a direct system, but it's that that...

Researcher: Yes, yes...well it's an idea.

P4: It could be a little crazy if every time you have to vote for something important you have to mobilize everyone and more so, with all that voting involves, mobilizing people to get to the polls, about I don't know what...express their idea in favour or against...

P5: Team work in Spain is still a little...remains to be seen... (FG9, right-wing voters and sympathisers).

⁸ Although the moderator tried to encourage discussion of this topic on several occasions, it was, frankly, quite difficult: “Interviewer: What do you think about people participating more, through voting, or even assemblies? Would better decisions be made? Woman 1 : Well I think so. Yes, I think so / Moderator: And you, you don't seem that sure, do you? / Woman 2: people's opinions would be heard more ... “. (And that ended the discussion on the subject).

Once the subject arises in the two conservative groups, we find that the participants assume that the discussion is about aggregative formulas such as referendums (“the electoral system in Switzerland”, “getting out the vote”), and the discussion is always on the ideal level (“how it would be if...”), with a particular focus on the potential dangers of such proposals.

Among the arguments they present in opposition to a more direct democracy, we find that of society being manipulated (“buying votes”, “the captive vote”), the fear of excessive legislation, excessive costs, polarization and problems of coexistence, social disinterest and also political disinformation. Arguments regarding horizontal distrust stand out. Thus, in the first conservative group, the topic of referendums leads to a heated discussion about the low educational level and perceived political incompetence of the population. As a result, various participants ended the conversation with the conclusion that “what is normal” (and implicitly desirable) is party representation: “What is normal is that it’s representative and works” (FG8), arguing that these pro-participatory visions are simplistic and naïf, as if citizens “were a lady with a hat.”

One of the middle class focus-groups from 2011 (FG6), had a similar dynamic rejecting citizen participation. This was primarily based on horizontal distrust⁹. Thus, when the moderator proposed discussion of participation, the general response was to reject the idea and question the capabilities of the majority of the citizenry:

P1: I don’t think citizens are prepared to make political decisions.

⁹ In comparison, the middle class group, FG7, had a more pro-participatory perspective, with discussions about referendums, ICTs for consultations and for their potential educating the citizenry. Thus, there is a clear contrast between FG6 and FG7.

P2: They aren’t prepared to make any decisions, not just political.

M: You are saying, or at least this is what I understand, that you don’t think it’s a very good idea to give too much decision-making power to people...

P3: Representatives are nominated so that people can vote for them, for people to choose who they think is best (...) But we don’t have enough education to make decisions.

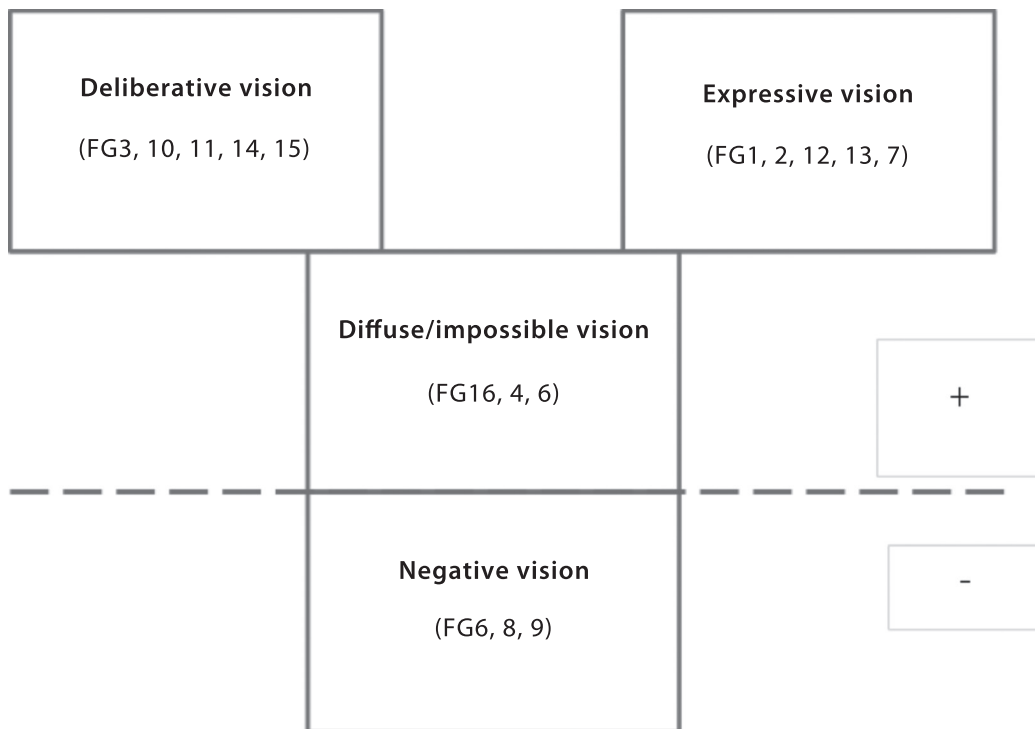
P4: If we delegate more, we would have a real madhouse, with everybody giving their opinion, and there would be complete misrule (FG6, middle-class professionals).

Moreover, horizontal distrust also implies the perception that greater citizen participation could lead to disagreement, conflict and instability. In the groups of right-wing sympathizers and voters, and also in one of the middle class groups, citizen participation (represented by the referendum) is addressed from an ideal dimension, but it is rejected because of deep distrust about the civic skills of citizens. A participatory alternative would be problematic, mainly because of their pessimistic perception about the civic skills of their peers. Thus, these groups do not share the educational dimension of participation of the more activist groups, nor the expressive function of participation found among the students and the other middle class group.

CONCLUSIONS

We return to where we began: Do citizens want a more participatory democracy? The study we carried out reveals that the desire for citizen participation does not translate into a desire to replace the representative procedures of liberal democracy. In the best of cases, participation is understood to be complementary to representation, when it is not rejected on pragmatic grounds. It is true that for the majority participation in discussion groups, participation could, in ideal terms, resolve the problem of the gap be-

FIGURE 1. Representation of the groups based on favourable or opposing attitudes



Source: By authors.

tween representatives and the represented. This may be what is reflected in public opinion polls on the subject¹⁰; however, we do not find a widespread and uncritical support for participatory processes. Instead, we find differing opinions regarding the advantages and disadvantages of participation, revealing that participation is not always the same for all the citizens. Thus, far from having a “war of discourses” (Battani, Hall and Powers, 1997) between pro- and anti-participatory positions, we have found complex discussions about the possible articulation of participation in current democratic systems.

¹⁰ Public opinion surveys usually reveal high support for participatory processes. The problem is that this tendency is coupled with a similar desire for other forms of government that could be considered contradictory, such as a government of experts (Font *et al.*, 2012).

The focus-group dynamics reveal four visions or four main discourses. These four models are distinguished by a) familiarity with (different types of) citizen participation, and b) the level of horizontal political trust toward citizens and the perception of the responsiveness of the political class, elements that are crucial in constructing these perspectives. Figure 1 provides a representation of the groups according to their positive and negative attitudes and the tools that they discussed.

This study reveals the importance of horizontal political trust when it comes to imagining greater participation (Hibbings and Theiss Morse, 2002; Navarro, 2012). This makes participation a problem of “collective agency” (Gamson, 1991, 1992); that is, when people talk about participation, they are imagining the subjective skills of citizens to act politically

(competencies-internal efficacy) and the objective opportunities to have influence (external efficacy). Given that horizontal trust is very low in the majority of the groups, participation as an alternative is conditioned on the political capabilities of citizens being improved. For social activists and left-wing sympathizers, the level of this distrust does not crystallize in a rejection of participation, whereas it does among those who are more conservative. The former understand participation as having an educational dimension based on endogenous processes of collective action that can improve the political skills of citizens (*educational possibility*), so they lean toward more deliberative processes in cities at the local level. For the conservatives, however, there is no educational process possible because they have a deeply negative vision of the capabilities of the majority of citizens (*educational impossibility*). The other groups fall between these two extremes. The student and the middle class groups talk about aggregative models (referendums), although contemplating exogenous processes of political education (school). Precarious workers and retirees do not view participation as a clear and obvious solution (mentioning different models in a loose manner), and they have serious doubts regarding their ability to influence government (lack of external efficacy and low perception of responsiveness).

In terms of models, the fundamental difference between the groups is between those who conceive of citizen participation as a form of measuring and grounding opinions (deliberative tools) and those who see it as an expression of opinions (aggregative tools). For the activists, participation is an opportunity for citizens to exchange opinions, form political criteria and make decisions in their every day spaces (*deliberative collective dimension*). For most of the groups, however, participation is a form of expressing opinions (*expressive individual dimension*). For workers, citizen participation diffuse possibility of reform, which is hindered by the

expectation of having no influence and the perception of incapacity.

The support for one form or another of participation is influenced, as we see, by ideological profile (Font *et al.*, 2012) and personal experience with participation (Font and Navarro, 2013), which makes social activists and left-wing voters natural defenders of citizen participation, in contrast to conservatives. It is important to note that only the groups with personal participatory experience speak extensively about deliberative tools (councils, participatory budgeting, etc.), whereas the rest of the groups usually identify participation with the expression of opinions (referendums). In the less politicized and working class groups with lower education levels, citizen participation is hardly considered as a means to political reform.

In short, the existence of diverse visions of citizen participation reflects a complex social debate. As Bengtsson (2012) argues, the impact of these proposals for change in public opinion are usually difficult to capture through synthetic indices; this indicates the need to employ other qualitative analytical tools to explore the visions of social groups and their discourses. This study shows that when citizen participation is discussed, different conceptions arise that go beyond attitudes in favour or against.

The new “emerging” parties seem to have echoed to this social demand and with the elections of 2015 debate on new participatory tools at the municipal level has opened up. The desire for greater citizen participation is not a homogeneous, widespread and uncritical demand, nor is it a slogan limited to activists or left-wing groups. Visions of participation are born from the desire to “connect” citizens with public decision-makers. However, as reflected in our groups of precarious workers and retirees, sometimes the discourse of participation is not part of the imaginary because of a lack of collective

agency and distrust in political institutions as engines of real change.

BIBLIOGRAPHY

- 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: University of California Press.
- Barbour, Rosaline (2013). *Los grupos de discusión en investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Battani, Marshall; Hall, David and Powers, Rosemary (1997). "Cultures' Structures: Making Meaning in the Public Sphere". *Theory and Society*, 26(6): 781-812.
- 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.
- Bengtsson, Åsa and Mattila, Mikko (2009). "Direct Democracy and its Critics: Support for Direct Democracy and "Stealth" Democracy in Finland". *West European Politics*, 32(5): 1031-1048.
- 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.
- Eliasoph, Nina and Lichterman, Paul (2003). "Culture in Interaction". *American Journal of Sociology*, 108(4): 735-794.
- Fernández de Mosteyrín, Laura and Morán, María L. (2014). "Finding Culture: Research Strategies for Sociopolitical Inquiry". *Revista de Estudios Sociales*, 50: 43-56.
- Font, Joan and Navarro, Clemente (2013). "Personal Experience and the Evaluation of Participatory Instruments in Spanish Cities". *Public Administration*, 91(3): 616-631.
- Font, Joan; Della Porta, Donatella and Sintomer, Yves (2014). *Participatory Democracy in Southern Europe*. London: Rowman and Littlefield.
- Font, Joan; Navarro, Clemente; Wojcieszak, Magdalena and Alarcón, Pau (2012). "*Democracia sigilosa*" en España. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Fung, Archon and 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*, 6(1): 27-50.
- Gamson, William (1992). *Talking Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Hibbing, John R. and Theiss-Morse, Elisabeth (2002). *Stealth Democracy: Americans' Beliefs about how Government Should Work*. Cambridge - 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". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79: 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". *Athena 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; Gastil, John; Weiksner, G. Michael and Leighninger, Matt (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". In: Font, J. et al. *¿"Democracia sigilosa" en España?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Neblo, Michael A.; Esterling, Kevin M.; Kennedy, Ryan P.; Lazer, David M. J. and Sokhey, Anand E. (2010). "Who Wants to Deliberate — and why?". *American Political Science Review*, 104(03): 566-583.
- Norris, Pippa (ed.) (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. New York: Oxford University Press.
- OCDE (Caddy, Joanne and Vergez, Christian) (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making* (en línea). OECD Online Bookshop, last access November 15, 2015.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole (2012). "Participatory Democracy Revisited". *Perspectives on Politics*, 10(01): 7-19.
- Río, A. del; Navarro, C. J. and 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.
- Ruiz, Jorge (2009). "Análisis sociológico del discurso: métodos y lógicas". *Forum Qualitative Sozialforschung*, 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): 103-111.
- Torcal, Mariano and Montero, José R. (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*, 52(6): 747-772.

RECEPTION: January 1, 2015

REVIEW: September 15, 2015

ACCEPTANCE: May 31, 2016

APPENDIX 1

TABLE 1. *Final distribution of the discussion groups*

<p>FG1</p> <p>Sevilla, 2011 Vocational training students Non-activist, vocational training students, computing module in vocational training 6 (4 men and 2 women) 18-20 years old</p>	<p>FG2</p> <p>Sevilla, 2012 Vocational training students Non-activist, vocational training students, computing module 7 (4 men and 3 women) 18-25 years old</p>
<p>FG3</p> <p>Barcelona, 2012 Social movement activists Activist profile, neighbourhood activism. Participation in parents' associations, consumer cooperatives, feminist groups, unions, radical left parties Participation in 15M Hotel/restaurant workers, masonry, construction and services 6 members, mixed 20-50 years old</p>	<p>FG4</p> <p>Conil de la Frontera, Cadiz, 2011 Retired workers Non-activists Agricultural workers, fishing, construction and public services Without university education 6-10 men Over 65 years old</p>
<p>FG5</p> <p>Sevilla, January, 2013 Retired working-class women Non-activists. Housewives and retired workers. Housewives, cleaning workers, industrial workers, one public sector worker, without education or primary/secondary education 6 women 64-65 years old</p>	<p>FG6</p> <p>Zaragoza, 2011 Non-activists, adults with businesses or liberal professionals, middle class professionals Predominance of highly paid professionals and business people 6 members, mixed 30-55 years old</p>
<p>FG7</p> <p>Zaragoza, 2012 Non-activists, adults with businesses or liberal professionals, middle class professionals Predominance of professionals in highly prestigious occupations (lawyers, university professors) 6 members, mixed 35-50 years old</p>	<p>FG8</p> <p>Elda, Alicante, 2011 Activists, adults, militants sympathizers or openly voters for right-wing parties (Partido Popular) Higher education Professionals (nurses, lawyers, public service) 8 (5 men and 3 women) 25- 40</p>
<p>FG9</p> <p>Alicante, 2012 Activists, adults, militants, sympathizers or openly voters for right-wing parties (Partido Popular) University or higher education, high cultural level professionals 6 member, mixed 36-60 years old</p>	<p>FG10</p> <p>Getafe, 2011 Activists, adults from left-wing parties, militants, sympathizers or openly voters for PSOE, IU Secondary and university education qualified workers and professionals 7 (3 women and 4 men) 30-55 years old</p>

...

TABLE 1. *Final distribution of the discussion groups (continued)***FG11**

Getafe, 2012
 Activists, adults from left-wing parties, militants, sympathizers or openly voters for PSOE, IU
 Qualified workers and professionals
 Secondary and higher education
 6 participants (mixed)
 30-40 years old

FG13

Madrid, Somosaguas, 2012
 University students Non-activists, university students primarily in philosophy and economics
 6 member, mixed
 20-25 years old

FG15

Córdoba, 2012
 Social activists, activists in neighbourhood associations and parent' associations
 Various, unskilled workers and professionals
 Primary, secondary and higher education
 7 (3 women and 4 men)
 30-60 years old

FG12

Madrid, Somosaguas, 2011
 University students
 Non-activists, university students primarily in psychology
 6 members, mixed
 20-25 years old

FG14

Córdoba, 2011
 Social activists, activists in neighbourhood associations and Parents' associations
 Professionals and skilled workers secondary and higher education
 6 members, mixed
 30-70 years old

FG16

Madrid, 2013
 Precarious workers
 Non-activists, precarious workers, secondary sector and services
 Hotel/restaurant workers, construction and formerly self-employed
 Primary and secondary education
 4 members, mixed
 30-40 years old

Source: By authors.

APPENDIX 2

CHART 1. *Basic moderation guide*

1. We are going to talk about how our political system works (in general, the system, political institutions of government)
 1. What do you like and dislike?
2. Now let's think about how you would ideally like the political system to be, how you would like it to be designed.
 1. If we were going to design a political system from the bottom up, how would it be?
 2. Who should make the important decisions?
 3. What type of influence should citizens have on the government?
3. Now let's talk about how you would like the political process to be.
 1. Do you think the citizens should play a bigger role in the political process and make decisions?
 2. Do you think that citizens are skilled enough to make political decisions?
 3. Some people think that we should move toward a more direct democracy in which people can have a direct role in decision making. What do you think about this idea?

Source: By authors.

¿Asambleas, referéndums o consultas? Representaciones sociales de la participación ciudadana

*Assemblies, Referendums or Consultations? Social Representations
of Citizen Participation*

Patricia García-Espín, Ernesto Ganuza y Stefano De Marco

Palabras clave

Agencia
 • Deliberación
 • Democracia
 • Participación ciudadana
 • Referéndum
 • Representaciones sociales

Key words

Agency
 • Deliberation
 • Democracy
 • Citizen Participation
 • Referendum
 • Social Representations

Resumen

Según algunos estudios, los españoles desean procesos más participativos. Habría grupos proparticipativos (jóvenes, abstencionistas, votantes de izquierda, etc.) y otros menos entusiastas (votantes de la derecha). En este trabajo nos ocupamos de las representaciones sociales de la democracia participativa. El estudio se basa en 16 grupos de discusión realizados entre 2011 y 2013. Identificamos cuatro grandes visiones entre los participantes: los que desean un sistema de deliberación complejo para la participación ciudadana, los que quieren referendos y canales expresivos, los que piensan que es una reforma inalcanzable, y los que rechazan este tipo de procesos.

Abstract

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

Cómo citar

García-Espín, Patricia; Ganuza, Ernesto y De Marco, Stefano (2017). «¿Asambleas, referéndums o consultas? Representaciones sociales de la participación ciudadana». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 157: 45-64. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.157.45>)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

Patricia García-Espín: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) | pgarcia@iesa.csic.es

Ernesto Ganuza: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) | eganuza@iesa.csic.es

Stefano De Marco: Universidad de Salamanca | s.demarco@usal.es

INTRODUCCIÓN: ¿DESEAMOS PROCESOS MÁS PARTICIPATIVOS?¹

¿Queremos una democracia más participativa? ¿Qué tipo de procesos participativos se imaginan y desean? Desde la década de los años setenta, 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 partici-

pativos (Font *et al.*, 2012), pero esta 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 proparticipativos 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 artículo 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

¹ Este trabajo es parte del proyecto «Stealth Democracy: entre la participación y la profesionalización» (Plan Nacional I+D CSO2012-38942). Patricia García Espín ha llevado a cabo su investigación en el marco de una beca JAE-Predocctoral del CSIC, financiada por el Fondo Social Europeo. Los autores agradecen a María Jesús Funes, a Joan Font y a los compañeros/as del IESA-CSIC las sugerencias y comentarios.

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) han contribuido a generar una imagen proparticipativa 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 proparticipativa fue revisada por John Hibbing y Elisabeth Theiss Morse en su estudio *Stealth Democracy*. 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 (2002: 105).

A raíz de la publicación de *Stealth Democracy*, otros investigadores pusieron a prueba la tesis proparticipativa. En Estados Unidos, Neblo *et al.* (2010) observan la existencia de profundas actitudes prodeliberativas 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; Río *et al.*, 2016), en Finlandia (Bengtsson y Mattila, 2009) o en el Reino Unido (Webb, 2013), se observa que las actitudes proparticipativas 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. Otros rasgos que caracterizan estos ciudadanos son tendencias ideológicas de izquierda o propensión hacia el voto a partidos de izquierda. Además, se caracterizarían por estar insatisfechos con el funcionamiento de la democracia y por una mayor confianza horizontal hacia los conciudadanos en sus cualidades políticas y morales. También se observa el solapamiento de estas preferencias proparticipativas 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), lo 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 proparticipativos y otras actitudes asociadas a ellos, pero desconocemos si los ciudadanos comparten distintos modelos y significados. El hecho de que los perfiles proparticipativos 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 veinte 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 2011². 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 (discur-

² Recordemos que «*Democracia Real Ya*» era el lema de las movilizaciones de mayo de 2011.

sos 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, 7 en 2012 y 2 en el primer mes de 2013. 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 sociopolíticas, 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 características³.

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)⁴. 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 (Boyatsis, 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, 2009). Así, analizamos cómo el contexto grupal (el perfil sociopolítico y sus referencias al contexto), así como

³ La sobrerrepresentación de grupos activistas o grupos politizados (cinco de izquierda, entre votantes y simpatizantes de partidos de izquierda, participantes en movimientos sociales y vecinales, más dos grupos conservadores con votantes y simpatizantes del Partido Popular) se justifica en el interés por contrastar de qué modo esos bagajes políticos influyen.

⁴ 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 contraargumentos; 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.

otros rasgos intradiscursivos (como la confianza política horizontal o vertical) contribuyen 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 antiparticipativos, ni códigos binarios opuestos del tipo «war discourses» (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... (G10, votantes y simpatizantes de izquierdas).

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 3.000 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 tienen muy claro las salidas, pero por lo menos se debate del tema. Y el problema está en que a esa gente, sí 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 (de-seable) pero no realizable⁵. Desde la experiencia práctica y la memoria personal, los activistas vecinales y simpatizantes de iz-

⁵ 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».

quierda 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 experiencia⁶.

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 supralocales.

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 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 referéndums como les

⁶ 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 desde 2007 a 2011. En ambos grupos se plantean los problemas y límites de estos procesos: por un lado, la gestión política y administrativa, la 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.

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 pudiesen hacer tantos referendums 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 ciudadanos⁷.

Pese a la familiaridad que muestran estos grupos con esa herramienta, no existe un consenso sobre su naturaleza infalible; así, la

⁷ «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).

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 provocarían. Incluso algunos participantes asocian la idea de referéndum a situaciones de inestabilidad («la gente tendería al caos»). Esta desconfianza hacia las competencias y el comportamiento cívico de la sociedad quedaría atenuada 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, la traducción grupal de la idea de participación ciudadana, frente a las fórmulas deliberativas 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 a 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 pre-

sentó 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 esta 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, trabajadores precarios).

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, este 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 («mítnes», «plenos en la calle», «referéndum»), pero estas 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 sí 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, trabajadores jubilados).

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 prosigue⁸.

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

⁸ 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).

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 antiideal: votantes conservadores y clase media-alta

Entre los votantes y simpatizantes conservadores, así como los miembros de un grupo de clase media-alta, 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 proparticipativa que ofrece una de las participantes en minoría:

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, simpatizantes y votantes de derechas).

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 proparticipativas 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. Esta se fundamentaría, principalmente, en la desconfianza horizontal⁹. 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:

⁹ Frente a ello, en el grupo de clase media GD7, se elabora una visión más proparticipativa, 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.

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 políticas....

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 auténtica jaula de grillos. Ahí opinando absolutamente todo el mundo y sería el desgobierno total (GD6, profesionales de clase media).

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 ciudadana no se traduce en un deseo por reemplazar los procedimientos representativos de la democracia liberal. En el mejor de los casos la parti-

cipación 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 respecto¹⁰, 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 proparticipativos y antiparticipativos, 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.

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

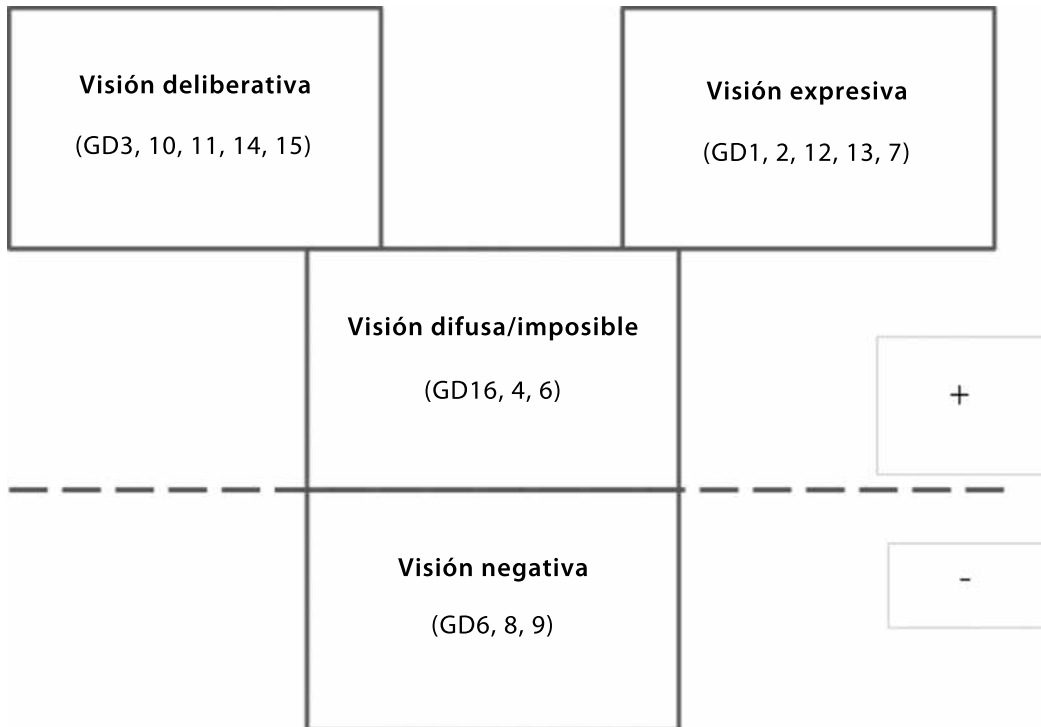
¹⁰ Las encuestas de opinión pública suelen reflejar una alta valoración por parte de los ciudadanos de los procesos participativos. El problema es que esta inclinación se compagina con un deseo similar por otras formas de gobierno que podrían ser consideradas contradictorias, como el gobierno de los expertos (Font et al., 2012).

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 los 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 de 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

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



Fuente: Elaboración propia.

(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 apenas 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: University 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 (2012). «Citizens' Perceptions of Political Processes. A Critical Evaluation of Preference Consistency and Survey Items». *Revista Internacional de Sociología*, 70(2): 45-64.
- Bengtsson, Åsa y Mattila, Mikko (2009). «Direct Democracy and its Critics: Support for Direct Democracy and "Stealth" Democracy in Finland». *West European Politics*, 32(5): 1031-1048.
- 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.
- Eliasoph, Nina y Lichterman, Paul (2003). «Culture in Interaction». *American Journal of Sociology*, 108(4): 735-794.
- Fernández de Mosteyrín, Laura y Morán, María L. (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; Della Porta, Donatella y Sintomer, Yves (2014). *Participatory Democracy in Southern Europe*. London: Rowman and Littlefield.
- Font, Joan; Navarro, Clemente; Wojcieszak, Magdalena y Alarcón, Pau (2012). «*Democracia sigilosa en España*». 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*, 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 - 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». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79: 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; Gastil, John; Weiksner, G. Michael y Leighninger, Matt (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, J. et al. ¿«*Democracia sigilosa en España?*» Madrid: CIS.
- Neblo, Michael A.; Esterling, Kevin M.; Kennedy, Ryan P.; Lazer, David M. J. y Sokhey, Anand E. (2010). «Who Wants to Deliberate —and why?». *American Political Science Review*, 104(03): 566-583.
- Norris, Pippa (ed.) (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. New York: Oxford University Press.
- OCDE (Caddy, Joanne y Vergez, Christian) (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making* (en línea). OECD Online Bookshop, acceso el 15 de noviembre de 2015.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole (2012). «Participatory Democracy Revisited». *Perspectives on Politics*, 10(01): 7-19.
- Río, A. del; Navarro, C. J. y 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.
- Ruiz, Jorge (2009). «Análisis sociológico del discurso: métodos y lógicas». *Forum Qualitative Sozialforschung*, 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): 103-111.
- Torcal, Mariano y Montero, José R. (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, Katherine 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*, 52(6): 747-772.

RECEPCIÓN: 30/01/2015

REVISIÓN: 15/09/2015

APROBACIÓN: 31/05/2016

ANEXO 1

TABLA 1. *Distribución final de grupos de discusión*

<p>GD1</p> <p>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>GD2</p> <p>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>GD3</p> <p>Barcelona, 2012 Activistas movimientos sociales Perfil activista. Activismo barrial y vecinal. Participación en 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>GD4</p> <p>Conil de la Frontera, Cádiz, 2011 Trabajadores jubilados No activistas Trabajadores de agricultura, pesca, construcción y servicios públicos sin estudios universitarios 610 hombres Mayores de 65 años</p>
<p>GD5</p> <p>Sevilla, enero de 2013 Mujeres de clase trabajadora jubiladas No activistas: amas de casa, trabajadoras de limpieza, industria, una ex trabajadora de sector público Sin estudios o con estudios primarios o secundarios 6 mujeres 64-65 años</p>	<p>GD6</p> <p>Zaragoza, 2011 No activistas. Adultos empresarios o profesionales liberales. Clase media-alta Profesiones altamente remuneradas 6 miembros, mixto 30-55 años</p>
<p>GD7</p> <p>Zaragoza, 2012 No activistas. 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>GD8</p> <p>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>GD9</p> <p>Alicante, 2012 Activistas. Adultos. Militantes, simpatizantes o abiertamente votantes de partidos de derechas (PP) Estudios universitarios y estudios superiores, alto nivel cultural Profesiones liberales 6 miembros, mixto 30-60 años</p>	<p>GD10</p> <p>Getafe, 2011 Activistas. Adultos de partidos de izquierda Militantes, abiertamente votantes de PSOE e IU Estudios secundarios y universitarios Trabajadores cualificados y profesiones liberales 7 (3 mujeres y 4 hombres) 30-55 años</p>

...

TABLA 1. *Distribución final de grupos de discusión (continuación)***GD11**

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

GD13

Madrid, Somosaguas, 2012
 No activistas. Estudiantes universitarios jóvenes
 Estudiantes de filosofía y economía principalmente
 6 miembros, mixto
 20-25 años

GD15

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

GD12

Madrid, Somosaguas, 2011
 Estudiantes universitarios
 No activistas. Estudiantes universitarios de psicología principalmente
 6 miembros, mixto
 20-25 años

GD14

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

GD16

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. *Guión 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 pueda intervenir directamente en las decisiones políticas. ¿Qué pensáis de esta idea?
-

Fuente: Elaboración propia.

¿Asambleas, referéndums o consultas? Representaciones sociales de la participación ciudadana

*Assemblies, Referendums or Consultations? Social Representations
of Citizen Participation*

Patricia García-Espín, Ernesto Ganuza y Stefano De Marco

Palabras clave

Agencia
 • Deliberación
 • Democracia
 • Participación ciudadana
 • Referéndum
 • Representaciones sociales

Key words

Agency
 • Deliberation
 • Democracy
 • Citizen Participation
 • Referendum
 • Social Representations

Resumen

Según algunos estudios, los españoles desean procesos más participativos. Habría grupos proparticipativos (jóvenes, abstencionistas, votantes de izquierda, etc.) y otros menos entusiastas (votantes de la derecha). En este trabajo nos ocupamos de las representaciones sociales de la democracia participativa. El estudio se basa en 16 grupos de discusión realizados entre 2011 y 2013. Identificamos cuatro grandes visiones entre los participantes: los que desean un sistema de deliberación complejo para la participación ciudadana, los que quieren referendos y canales expresivos, los que piensan que es una reforma inalcanzable, y los que rechazan este tipo de procesos.

Abstract

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

Cómo citar

García-Espín, Patricia; Ganuza, Ernesto y De Marco, Stefano (2017). «¿Asambleas, referéndums o consultas? Representaciones sociales de la participación ciudadana». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 157: 45-64. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.157.45>)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

Patricia García-Espín: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) | pgarcia@iesa.csic.es

Ernesto Ganuza: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) | eganuza@iesa.csic.es

Stefano De Marco: Universidad de Salamanca | s.demarco@usal.es

INTRODUCCIÓN: ¿DESEAMOS PROCESOS MÁS PARTICIPATIVOS?¹

¿Queremos una democracia más participativa? ¿Qué tipo de procesos participativos se imaginan y desean? Desde la década de los años setenta, 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 partici-

pativos (Font *et al.*, 2012), pero esta 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 proparticipativos 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 artículo 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

¹ Este trabajo es parte del proyecto «Stealth Democracy: entre la participación y la profesionalización» (Plan Nacional I+D CSO2012-38942). Patricia García Espín ha llevado a cabo su investigación en el marco de una beca JAE-Predocctoral del CSIC, financiada por el Fondo Social Europeo. Los autores agradecen a María Jesús Funes, a Joan Font y a los compañeros/as del IESA-CSIC las sugerencias y comentarios.

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) han contribuido a generar una imagen proparticipativa 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 proparticipativa fue revisada por John Hibbing y Elisabeth Theiss Morse en su estudio *Stealth Democracy*. 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 (2002: 105).

A raíz de la publicación de *Stealth Democracy*, otros investigadores pusieron a prueba la tesis proparticipativa. En Estados Unidos, Neblo *et al.* (2010) observan la existencia de profundas actitudes prodeliberativas 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; Río *et al.*, 2016), en Finlandia (Bengtsson y Mattila, 2009) o en el Reino Unido (Webb, 2013), se observa que las actitudes proparticipativas 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. Otros rasgos que caracterizan estos ciudadanos son tendencias ideológicas de izquierda o propensión hacia el voto a partidos de izquierda. Además, se caracterizarían por estar insatisfechos con el funcionamiento de la democracia y por una mayor confianza horizontal hacia los conciudadanos en sus cualidades políticas y morales. También se observa el solapamiento de estas preferencias proparticipativas 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), lo 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 proparticipativos y otras actitudes asociadas a ellos, pero desconocemos si los ciudadanos comparten distintos modelos y significados. El hecho de que los perfiles proparticipativos 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 veinte 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 2011². 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 (discur-

² Recordemos que «*Democracia Real Ya*» era el lema de las movilizaciones de mayo de 2011.

sos 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, 7 en 2012 y 2 en el primer mes de 2013. 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 sociopolíticas, 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 características³.

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)⁴. 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 (Boyatsis, 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, 2009). Así, analizamos cómo el contexto grupal (el perfil sociopolítico y sus referencias al contexto), así como

³ La sobrerrepresentación de grupos activistas o grupos politizados (cinco de izquierda, entre votantes y simpatizantes de partidos de izquierda, participantes en movimientos sociales y vecinales, más dos grupos conservadores con votantes y simpatizantes del Partido Popular) se justifica en el interés por contrastar de qué modo esos bagajes políticos influyen.

⁴ 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 contraargumentos; 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.

otros rasgos intradiscursivos (como la confianza política horizontal o vertical) contribuyen 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 antiparticipativos, ni códigos binarios opuestos del tipo «war discourses» (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... (G10, votantes y simpatizantes de izquierdas).

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 3.000 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 tienen muy claro las salidas, pero por lo menos se debate del tema. Y el problema está en que a esa gente, sí 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 (de-seable) pero no realizable⁵. Desde la experiencia práctica y la memoria personal, los activistas vecinales y simpatizantes de iz-

⁵ 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».

quierda 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 experiencia⁶.

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 supralocales.

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 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 referéndums como les

⁶ 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 desde 2007 a 2011. En ambos grupos se plantean los problemas y límites de estos procesos: por un lado, la gestión política y administrativa, la 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.

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 pudiesen hacer tantos referendums como decisiones importantes se tomasen 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 ciudadanos⁷.

Pese a la familiaridad que muestran estos grupos con esa herramienta, no existe un consenso sobre su naturaleza infalible; así, la

⁷ «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).

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 provocarían. Incluso algunos participantes asocian la idea de referéndum a situaciones de inestabilidad («la gente tendería al caos»). Esta desconfianza hacia las competencias y el comportamiento cívico de la sociedad quedaría atenuada 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, la traducción grupal de la idea de participación ciudadana, frente a las fórmulas deliberativas 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 a 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 pre-

sentó 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 esta 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, trabajadores precarios).

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, este 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 («mítnes», «plenos en la calle», «referéndum»), pero estas 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 sí 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, trabajadores jubilados).

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 prosigue⁸.

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

⁸ 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).

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 antiideal: votantes conservadores y clase media-alta

Entre los votantes y simpatizantes conservadores, así como los miembros de un grupo de clase media-alta, 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 proparticipativa que ofrece una de las participantes en minoría:

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, simpatizantes y votantes de derechas).

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 proparticipativas 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. Esta se fundamentaría, principalmente, en la desconfianza horizontal⁹. 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:

⁹ Frente a ello, en el grupo de clase media GD7, se elabora una visión más proparticipativa, 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.

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 políticas....

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 auténtica jaula de grillos. Ahí opinando absolutamente todo el mundo y sería el desgobierno total (GD6, profesionales de clase media).

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 ciudadana no se traduce en un deseo por reemplazar los procedimientos representativos de la democracia liberal. En el mejor de los casos la parti-

cipación 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 respecto¹⁰, 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 proparticipativos y antiparticipativos, 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.

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

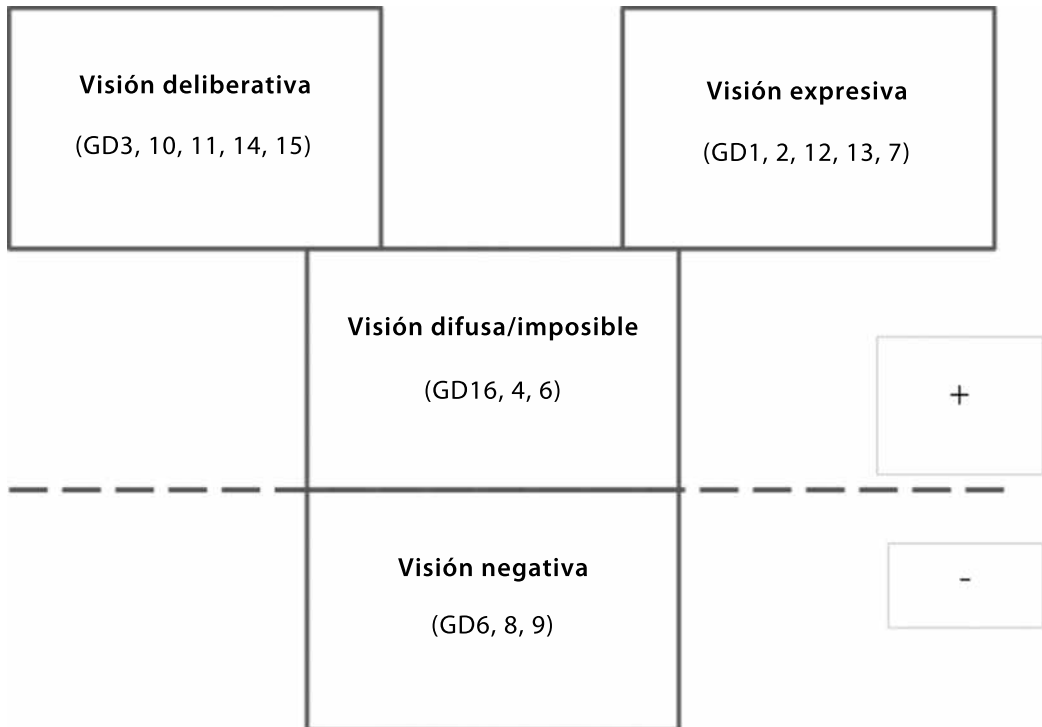
¹⁰ Las encuestas de opinión pública suelen reflejar una alta valoración por parte de los ciudadanos de los procesos participativos. El problema es que esta inclinación se compagina con un deseo similar por otras formas de gobierno que podrían ser consideradas contradictorias, como el gobierno de los expertos (Font et al., 2012).

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 los 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 de 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

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



Fuente: Elaboración propia.

(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 apenas 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: University 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 (2012). «Citizens' Perceptions of Political Processes. A Critical Evaluation of Preference Consistency and Survey Items». *Revista Internacional de Sociología*, 70(2): 45-64.
- Bengtsson, Åsa y Mattila, Mikko (2009). «Direct Democracy and its Critics: Support for Direct Democracy and "Stealth" Democracy in Finland». *West European Politics*, 32(5): 1031-1048.
- Boytzis, 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.
- Eliasoph, Nina y Lichterman, Paul (2003). «Culture in Interaction». *American Journal of Sociology*, 108(4): 735-794.
- Fernández de Mosteyrín, Laura y Morán, María L. (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; Della Porta, Donatella y Sintomer, Yves (2014). *Participatory Democracy in Southern Europe*. London: Rowman and Littlefield.
- Font, Joan; Navarro, Clemente; Wojcieszak, Magdalena y Alarcón, Pau (2012). «*Democracia sigilosa en España*». 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*, 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 - 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». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79: 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; Gastil, John; Weiksner, G. Michael y Leighninger, Matt (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, J. et al. ¿«*Democracia sigilosa en España?*» Madrid: CIS.
- Neblo, Michael A.; Esterling, Kevin M.; Kennedy, Ryan P.; Lazer, David M. J. y Sokhey, Anand E. (2010). «Who Wants to Deliberate —and why?». *American Political Science Review*, 104(03): 566-583.
- Norris, Pippa (ed.) (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. New York: Oxford University Press.
- OCDE (Caddy, Joanne y Vergez, Christian) (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making* (en línea). OECD Online Bookshop, acceso el 15 de noviembre de 2015.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole (2012). «Participatory Democracy Revisited». *Perspectives on Politics*, 10(01): 7-19.
- Río, A. del; Navarro, C. J. y 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.
- Ruiz, Jorge (2009). «Análisis sociológico del discurso: métodos y lógicas». *Forum Qualitative Sozialforschung*, 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): 103-111.
- Torcal, Mariano y Montero, José R. (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, Katherine 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*, 52(6): 747-772.

RECEPCIÓN: 30/01/2015

REVISIÓN: 15/09/2015

APROBACIÓN: 31/05/2016

ANEXO 1

TABLA 1. Distribución final de grupos de discusión

<p>GD1</p> <p>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>GD2</p> <p>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>GD3</p> <p>Barcelona, 2012 Activistas movimientos sociales Perfil activista. Activismo barrial y vecinal. Participación en 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>GD4</p> <p>Conil de la Frontera, Cádiz, 2011 Trabajadores jubilados No activistas Trabajadores de agricultura, pesca, construcción y servicios públicos sin estudios universitarios 610 hombres Mayores de 65 años</p>
<p>GD5</p> <p>Sevilla, enero de 2013 Mujeres de clase trabajadora jubiladas No activistas: amas de casa, trabajadoras de limpieza, industria, una ex trabajadora de sector público Sin estudios o con estudios primarios o secundarios 6 mujeres 64-65 años</p>	<p>GD6</p> <p>Zaragoza, 2011 No activistas. Adultos empresarios o profesionales liberales. Clase media-alta Profesiones altamente remuneradas 6 miembros, mixto 30-55 años</p>
<p>GD7</p> <p>Zaragoza, 2012 No activistas. 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>GD8</p> <p>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>GD9</p> <p>Alicante, 2012 Activistas. Adultos. Militantes, simpatizantes o abiertamente votantes de partidos de derechas (PP) Estudios universitarios y estudios superiores, alto nivel cultural Profesiones liberales 6 miembros, mixto 30-60 años</p>	<p>GD10</p> <p>Getafe, 2011 Activistas. Adultos de partidos de izquierda Militantes, abiertamente votantes de PSOE e IU Estudios secundarios y universitarios Trabajadores cualificados y profesiones liberales 7 (3 mujeres y 4 hombres) 30-55 años</p>

...

TABLA 1. *Distribución final de grupos de discusión (continuación)***GD11**

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

GD13

Madrid, Somosaguas, 2012
 No activistas. Estudiantes universitarios jóvenes
 Estudiantes de filosofía y economía principalmente
 6 miembros, mixto
 20-25 años

GD15

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

GD12

Madrid, Somosaguas, 2011
 Estudiantes universitarios
 No activistas. Estudiantes universitarios de psicología principalmente
 6 miembros, mixto
 20-25 años

GD14

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

GD16

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. *Guión 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 pueda intervenir directamente en las decisiones políticas. ¿Qué pensáis de esta idea?
-

Fuente: Elaboración propia.

Assemblies, Referendums or Consultations? Social Representations of Citizen Participation

¿Asambleas, referéndums o consultas? Representaciones sociales de la participación ciudadana

Patricia García-Espín, Ernesto Ganuza and Stefano De Marco

Key words

Agency
 • Deliberation
 • Democracy
 • Citizen Participation
 • Referendum
 • Social
 Representations

Palabras clave

Agencia
 • Deliberación
 • Democracia
 • Participación
 ciudadana
 • Referéndum
 • Representaciones
 sociales

Abstract

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

Resumen

Según algunos estudios, los españoles desean procesos más participativos. Habría grupos proparticipativos (jóvenes, abstencionistas, votantes de izquierda, etc.) y otros menos entusiastas (votantes de la derecha). En este trabajo nos ocupamos de las representaciones sociales de la democracia participativa. El estudio se basa en 16 grupos de discusión realizados entre 2011 y 2013. Identificamos cuatro grandes visiones entre los participantes: los que desean un sistema de deliberación complejo para la participación ciudadana, los que quieren referendos y canales expresivos, los que piensan que es una reforma inalcanzable, y los que rechazan este tipo de procesos.

Citation

García-Espín, Patricia; Ganuza, Ernesto and De Marco, Stefano (2017). "Assemblies, Referendums or Consultations? Social Representations of Citizen Participation". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 157: 45-64. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.157.45>)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

Patricia García-Espín: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) | pgarcia@iesa.csic.es

Ernesto Ganuza: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) | eganuza@iesa.csic.es

Stefano De Marco: Universidad de Salamanca | s.demarco@usal.es

INTRODUCTION: DO WE WANT MORE PARTICIPATORY PROCESSES?¹

Do we want a more participatory democracy? What kind of participatory processes do we imagine and would we like? Since the 1970s, many authors within democratic theory have advocated for more participatory institutional designs (Pateman, 1970; Mansbridge, 1983; Barber, 2003). Citizens' participation has been proposed as an antidote to political alienation and apathy and has been incorporated into the agenda of local governments across the globe (Fung and Wright, 2001; Smith, 2009; Nabatchi *et al.*, 2012; Font *et al.*, 2014).

All of this has occurred in a context of growing scepticism toward politics in western countries such as Spain (Torcal and Montero, 2006; Torcal, 2014). The spread of participatory processes has been justified by the need to address the gap between rulers and citizens; however, we have only recently begun to study whether or not citizens do in fact want to participate more and in what ways. Normative theory often assumes both a widespread desire for greater participation and the meaning it has for the citizenry, although it is not actually a widespread and simple preference.

Recent empirical studies in different European countries have shown that not everyone wants to participate and when we talk about participatory democracy, not all social groups share the same ideals. In Spain there is an inclination toward more participatory processes (Font *et al.*, 2012), but it is more pronounced in groups such as young people, those ideologically on the left, non-voters, those with middle to lower incomes and residents of mid-size cit-

ies. In Finland, ideology, gender, age and satisfaction with democracy are variables that influence the desire for participatory processes (Benftsson and Mattila, 2009), whereas in the United Kingdom, we must also take into account interest in politics and political efficacy (Webb, 2013). These studies suggest that there are groups that are more pro-participatory and others that are less so.

The study that follows focuses on this issue. We ask how citizen participation is understood and what meanings it has in a context of deep political distrust. What kind of citizen participation is desired? Do all social groups imagine citizen participation in the same way? The study we have carried out, based on focus-groups, analyses how different groups see different models or visions of citizen participation and how they construct their preferences based on these visions. That is, just as in normative theory there are arguments about deliberative versus aggregative (referendums) models, among citizens there can also be different visions of participatory models.

This study is divided into the following sections. First, we review the literature on preferences in terms of political processes and we propose our working hypothesis. Secondly, we explain the characteristics of our study, which is based on 16 focus-groups, the first wave of which took place in 2011 and the second, in 2012. Third, we present a comparison of the main group discourses and representations, looking at both their commonalities and differences. Finally, we discuss the importance of considering the different models or visions of citizen participation and their contribution in interpreting participatory desires among citizens.

PARTICIPATION AND ITS SOCIAL REPRESENTATIONS

Participatory reforms and the push for them by governments at all levels have commonly

¹ This study is part of the project, "Stealth Democracy: Between participation and professionalisation" (Plan Nacional I+D CSO2012-38942). Patricia García Espin carried out her research through a JAE pre-doctoral grant from the Spanish National Research Council (CSIC), financed by the European Social Fund. The authors would like to thank María Jesús Funes and Joan Font and their colleagues at the IESA-CSIC for their suggestions and comments.

been justified by the growing gap between the public and governing institutions (OECD, 2001). For some scholars, political disillusionment perhaps reveals a growing interest on the part of many citizens to establish more transparent and direct relations with those who govern (Dalton, 2008; Norris, 1999). The crisis of political parties and the distrust of political representatives (Mair, 2005) have contributed to an image of the public as pro-participatory: citizens want to participate more and more directly. However, this does not seem to be a clear trend. For example, McHugh (2006) has asked if greater participation is desired, why has citizen participation not increased? This pro-participatory inclination was analysed by John Hibbing and Elizabeth Theiss Morse in their study, *Stealth Democracy* (2002). Based on survey data and focus-groups, the authors came to the conclusion that Americans did not, in general, want more participatory political processes; rather, they would prefer processes controlled by experts who would manage public affairs in the common interest (p. 105).

Following the publication of *Stealth Democracy*, other researchers tested the pro-participation thesis. In the United States, Neblo *et al.* (2010) observed the existence of deep pro-deliberative attitudes among Americans as opposed to traditional electoral participation. In Europe, however, various studies have explored this thesis with ambiguous results. In Spain (Font *et al.*, 2012; Río *et al.*, 2016), in Finland (Bengtsson and Mattila, 2009) and in the United Kingdom (Webb, 2013), it has been found that pro-participatory attitudes are not widespread across the population, but are held by persons with specific profiles. In Spain, they are found among young people, residents of mid-sized cities (50,000-100,000 inhabitants) and those with low incomes. Other attitudes shared by these citizens are their tendency to be on the left and vote for left candidates. Also they share their dissatisfaction with the way democracy

works, and greater horizontal trust in their fellow citizens and their political and moral qualities. An overlapping has also been observed between these pro-participation preferences and a high regard for hierarchical political processes, such as a government run by experts. This overlap leads us to ask what importance, ultimately, does participation have for citizens.

In terms of political attitudes, the preference for participation is highly related to feelings of discontent and dissatisfaction with the functioning of democracy (Font *et al.*, 2012); it is also linked to horizontal trust and positive opinions about the political and moral capabilities of fellow citizens (Font *et al.*, 2012). Lastly, it also depends on individuals' experiences, whether more or less politically active, more or less familiar with participatory practices (Font and Navarro, 2013); such personal experiences, references and memories affect evaluations of participation.

What does participatory democracy mean then for lay citizens? What participatory models are commonly being used? The standard literature discusses two broad participatory models, which are based on their institutional articulations and the objectives pursued. There are, on the one hand, deliberative models (based on such things as local assemblies, participatory budgeting and citizen juries) oriented toward face to face debate and collective decision-making (Pateman, 1970, 2012), and on the other, aggregative models (referendums and consultations) oriented toward expressing preferences through voting (Altman, 2005). Until now, empirical studies have analysed pro-participatory profiles and other attitudes associated with them, but we do not know what specific models and meanings citizens share. The fact that persons with pro-participatory profiles tend to also value more hierarchical political processes (representation and technocracy) suggests that citizen participation cannot be understood as excluding other forms of decision-making.

The study that we present here aims to increase our understanding of citizens' preferences and discourses regarding participation, taking into account the meaning participation may have in different social groups. Just as the literature identifies different models and visions of participatory democracy, it is possible that among a population there exist different representations or visions of citizen participation based on experience and social situation.

Therefore, we understand that the question of attitudes toward participation is not resolved simply by identifying the favourable or unfavourable inclination of groups toward participatory processes; it is necessary to also investigate discourses, meanings and references. Thus, our starting hypothesis is that different groups will have different perspectives on participation and that these models depend, on the one hand, on individuals' socio-political positions and realities, and on the other, on their perceptions of institutions and society as political actors; in other words, vertical political trust (toward institutions) and horizontal trust (toward society) are key elements in the construction of discourses on citizen participation.

METHODS, TECHNIQUES AND DATA

Our approach to these social discourses is based upon *social representations theory*, understanding that discourses about a phenomenon will form a relatively organized body of knowledge and perceptions toward that object (Moscovici, 2000; Mora, 2002). We try therefore to investigate the set of discourses and meanings circulating in different contexts (Gamson, 1992; Eliasoph and Lichterman, 2003; Walsh, 2004). Citizen participation is a proposal for institutional reform that has been very popular in the past 20 years, and about which there may exist specific discourses and meanings that circulate in the society.

Moreover, the Spanish case presents an excellent opportunity to study this subject. First, we know that there is a desire for participation and that it stands out in the European context (Font *et al.*, 2012). Secondly, Spain has a large number of institutionalized participatory projects comparable with other countries of central-southern Europe (Font *et al.*, 2014), especially at the local level. And third, the context of economic and political crisis represents a good moment for studying the impact and meaning acquired by certain proposals for institutional reform (Moscovici, 2000), as there is a climate favourable for the assessment of alternatives. Indeed, citizen participation was a central theme in the protests of 2011². There are indications, therefore, of existing social debate beyond academia and the country's main political actors.

The use of focus-groups is based on the objective of in-depth analysis of social discourses regarding citizen participation. This technique is intensive in terms of data production (discourses and discussion dynamics), allowing concentration on our subject (Morgan, 1996). Participants come to these "experimental" spaces with discursive tools acquired in their social groups of reference (Callejo, 2001; Martín Criado, 1997; Smithson, 2000; Barbour, 2013), and through in-depth discussion of the issues, we can identify a range of discourses used to make sense of or justify their beliefs about citizen participation (Munday, 2006). As with other studies about participation (Hibbing and Theiss Morse, 2002), focus-groups allow us to interpret and deepen our understanding of some of the attitudinal tendencies captured in surveys, but above all, they allow us to see how different dimensions of this issue are spontaneously related in the dynamics of group conversation (Kitzinger, 1994).

² Remember that "Real Democracy Now" was the slogan of the Spanish protests of May 2011.

Sixteen focus-groups were carried 7 in 2011, 7 in 2012 and 2 in the first months of 2013. The groups were made up of 6 to 8 persons with homogeneous profiles to facilitate discussion. The sample framework was designed based on criteria to generate variability of socio-political positions, selecting a series of relevant positions from a theoretical perspective. That is, we attempted to obtain variability and simultaneously assure that certain positions were studied in depth. Thus, we created highly politicized and active groups (of party voters and sympathizers, members of associations and social movements) and other non-politicized groups (with individuals that do not clearly identify with parties or other political bodies, with different profiles in terms of class, age, and education level). This distinction between politicized and non-politicized groups is supported by previous studies that found that personal participatory experience is very significant when it comes to evaluating participatory processes (Font and Navarro, 2013). In Appendix 1 we show the distribution of the groups and their characteristics³.

Recruitment of participants was done through the personal and academic networks of the researchers and with the support of a research cooperative. Moderation of discussions was very light, following a script similar to that of Hibbing and Theiss-Morse (2002), with general questions about the political system and different types of political processes (Appendix 2). The discussions lasted an average of one and a half hours and were carried out in locations near the participants (classrooms for students, centres for the elderly and retired persons, a tennis club with members from the

middle-upper class)⁴. These locations in different cities were selected to facilitate the construction of groups with the profiles established in the sample framework (for example, the group of right-wing voters was organized in Alicante, where the conservative Popular Party has historically had broad support).

Once the audio recordings were transcribed, they were coded with Atlas-ti® and the group dynamics in terms of attitudes toward citizen participation were analysed in each of the groups. After a first thematic analysis (Boyatzis, 1998), a sociological analysis was carried out in which the different discursive dynamics were reconstructed, interpreted and compared in light of group characteristics and references (Ruiz, 2009). Thus, we analysed how the group context (groups' socio-political profiles and their references to the context), as well as other intra-discursive features (such as horizontal or vertical political trust) contribute to defining the different discursive models or visions of citizen participation.

RESULTS: SOCIAL REPRESENTATIONS OF CITIZEN PARTICIPATION

All the discussion groups began with a general question about the current political system; and all, without exception, initiated a critical and sometimes scathing narrative. In this context, they evaluated the idea of citizen participation spontaneously or prompted by the moderator. In either case, discussion on direct participation by citizens was proposed in all the groups (Appendix 2).

The findings presented in what follows reveal heterogeneous discourses. In general,

³ The over-representation of activist or politicized groups (5 from the left - voters and supporters of left-wing parties, participants in social and neighborhood movements -, plus 2 conservative groups with voters and supporters of the Popular Party) is justified in order to understand the impact of this political background.

⁴ Three moderators facilitated the sessions. The resulting group dynamics depended on factors such as politicization and the degree of familiarity with the issues. Thus, in the activist groups there were long interventions based on arguments and counter-arguments, compared to the other groups such as those of retired persons, in which the responses were usually shorter and required the moderator to be more pro-active.

participation does not replace discussion and debate regarding other representative procedures, nor is it perceived to be something exclusive. However, the intensity, the tools, as well as the problems associated with citizen participation, are different depending on the group. This suggests that models for participation, as well as desires and expectations regarding its applicability are far from being shared. As we will see, there is no clear polarization between pro- and anti-participation, nor are there opposing binary codes of the “war discourses” type (Battani, Hall and Powers, 1997). On the contrary, different advantages and disadvantages are assessed. The contrast in the dynamics of discussion illustrates different approaches to participation and ultimately leads us to identify four different participatory models.

Citizen participation as deliberative system: social activists, left-wing voters and sympathizers

(I wanted) to bring to the table the most generic idea of participation; maybe we do not realize that that is real politics. It is true that the political system is failing; it is really foundering, and has a really bad image, but it is changing. There is also the politics of the street in these other processes. From institutional processes such as participatory processes, or a simple neighbourhood meeting where we agree to certain things or an association... (FG10, left-wing voters and sympathisers).

As the quote above illustrates, among neighbourhood and social movement activists and supporters of left-wing parties, the problem of citizen participation emerges spontaneously as a central part of their discourse about political discontent: “Participatory processes” are counter-posed to a system that is “failing”.

However, activists and left-wing voters agree that there is a “participation crisis”, which is reflected in the lack of social mobi-

lization, participation in associations, in electoral abstention and in the low levels of participation in local participatory institutions. They tend to represent society (the political subject) as “comfortable”, a “spectator society,” “uninterested”, “unhappy” and “demobilized”, in short, apathetic and largely inactive. This representation is opposed to the idealized image of the *Spanish Transition*, in which citizens have become organized, interested and politically active.

In addition, the participants in these groups – very involved in different associations and social movements and with strong identities and political anchors – share a vision of citizen participation as a complex system based on a multiplicity of channels at the level of the state and civil society. For these groups, participation is also found in daily and informal spaces such as the street, the bar, the spaces for sociability and debate (the focus-group itself). All form part of this extensive, complex and everyday deliberative framework:

P2: I would say there was debate at the beginning of democracy.

P3: And if we include the discussions in the bars...

P4: Those, better not write that down...

P3: In the bars too...And today in the bars with the crisis...I had the chance to see young people at a very good stage, leaving school and going to work in construction, earning 3,000 euros (...). And now they don't have a car, the house is going to be taken away, they have a child, some more than one. And it is a huge problem, and at least, they discuss the issue. There isn't a clear way out, but at least they talk about it. And the problem for these people, if it's true that they lack a little education or participation to understand a little where the origin of the problem is ...

P4: This is a positive experience...

M: What is?

P4: This, what we're doing here... (FG14, neighbourhood activists).

As this exchange shows, deliberative type instruments are favoured. Thus, we find continuous references to deliberative structures such as “district councils”, “school boards”, “participatory budgeting”, “neighbourhood community meetings”, “cooperative assemblies”, etc. Deliberative mechanisms are represented as an ideal (“like a perfect system...”), but also in practical examples. As an ideal, all the groups discuss an assembly-type, horizontal government as something desirable but not realizable⁵. Regarding practical experience and personal memory, the neighbourhood activists and left-wing sympathizers discuss at length the problems of participatory budgeting or advisory councils, institutions they had some critical insight on, based on their experience⁶.

This perspective focused on deliberative institutions leads them to situate participation within a context of proximity to municipality or neighbourhood, which raises questions among some participants: “P1: Do you really think this would be practical? / P2:... yes, well, with certain changes, right? It seems like a lot, but delegating many things to commissions, to representatives, yes, I think it can work” (FG3, social movements). The operational problems mentioned take into account the difficulties of coordination between geographic units, the slowness of

the decision-making process and the existence of supra-local issues.

In contrast to this deliberative framework, other mechanisms such as the referendum appeared to be secondary. In fact, in the five groups, the idea of a referendum only arose when the moderator specifically proposed discussing the subject. Then the participants discussed how suitable it was, evaluating potential problems such as political instability, the lack of legal recognition, and the existence of social disinformation on certain subjects. The critical discourse that was most frequent was the potential for manipulation: “Of course, when you raise the possibility of a referendum, well...horrible, horrible, because then they talk about referendums as if they come from the heart of those who have economic power” (FG15, neighbourhood activists).

Historical memory about referendums and, particularly, the referendum over Spain’s entry into NATO (1986), illustrates this potential biased use by “economic powers” or other important political actors. This form of participation is considered to be distant, producing a sense of a lack of control (external efficacy or perception of having influence) over the results, compared to other deliberative tools based on local proximity.

In these groups, the main problem/issue regarding the possibility of active participation was horizontal trust (“Are our fellow citizens prepared to make political decisions?”). For participants in these groups, there is no agreement on the level of civic, educational and informational competencies among the citizenry: “Here, we have talked about if you need education or not. Any human being, including a crazy person, knows about his world,” argued one participant in FG10 of left-wing voters and sympathizers. A certain distrust in the capabilities of citizens was discussed, if they have enough education (“qualifications”), information and civic culture; but these pessimistic arguments do not

⁵ With one exception: in the group of social movement activists, the participants discussed a proposal for an assembly-type government, with neighborhood assemblies and division and specialization through work commissions. Two participants opposed this and called it “theoretical” and “utopian”.

⁶ The focus-groups of neighborhood activists were carried out in Cordoba, which was a pioneering city in participatory budgeting. The focus-groups of left-wing voters were carried out in Getafe, another city that promoted ambitious participatory processes between 2007 and 2011. In both groups, the problems and limitations of these processes were discussed: on the one hand, political and administrative management, lack of “political will”, not carrying out what was proposed, partisan manipulation, etc.; on the other, criticisms regarding the lack of social participation, the self-interested individualistic culture and the lack of public information.

crush this vision of regular, deliberative citizen participation, as the resolution of this problem is greater political education, precisely through the establishment of deliberative processes in neighbourhoods, municipalities and within civic associations.

The highly politicized and activist profile of these groups, their expertise, facilitated this view of the participatory terrain as a complex system of multiple deliberative pathways located in various spheres of everyday life.

Citizen participation as an expressive function: university students, vocational training students and the middle class

In contrast to this deliberative and every day vision, in the groups with university and vocational training students and middle class professionals, citizen participation is represented by the idea of referendums and consultations, which take on the function of expressing opinions:

M: In an ideal government, who should make the decisions?

P2: Everybody.

(Everyone responds): everyone, action by the people, by referendum, of course, yes...

P2: if there could be a referendum about every important decision that is made in the country, it would be good, even though we would have to go vote every week, it would be okay with me, if everyone would support it...

P1: also, I think that when a decision would have to be made, people would have to make it with awareness...

P3: the thing is nowadays, if you stop to really think about it, if you want to talk with friends, politics is mostly taboo; maybe it's taboo because most people aren't interested or aren't informed...

P4: people know how to criticize but not how to contribute.

P3: Yes... (FG13, university students).

In this university group, the question of referendums came up when they were asked about the ideal way to make decisions. The referendum is seen as a solution to reduce the perceived gap between politicians and citizens⁷.

Despite the familiarity that these groups show with this instrument, there was no consensus regarding its infallibility; thus, the question of the referendum caused debates about the political apathy of citizens ("politics is a taboo subject"), the lack of civic competencies ("people know how to criticize but not how to contribute", "in Spain, we don't have this organizational sense"), political disinformation, and the division and conflict that it would cause. Some participants even associated the idea of a referendum with situations of instability ("people would tend toward chaos"). This distrust in the competencies and civic behaviour of the society was attenuated if civic education measures were discussed as well:

P1: but it's clear, we'd have to have a combination of what we were talking about before ...of educating people.

P2: educating people.

P1: and then the referendum would be more powerful, in the end, everything is based on education (FG13).

Unlike in the activist groups, civic education would not take place within the deliberative process. These groups referred to a more general education, related to knowledge and formal educational institutions. This makes sense because a referendum and consultation were understood to be means of individual demands, their translation of the

⁷ "Maybe there are decisions that should be made by referendum. For example, to enter into any war, like is happening now. There are decisions that... maybe, the representatives don't know what the people really think" (FG12, university students).

idea of citizen participation, as opposed to the other formulas the activists discussed.

This approach to citizen participation as an expressive function was mentioned repeatedly among those in middle class liberal professionals. In that group the subject of citizen participation (“consultations”, “ways of opening doors to government”, “making citizens responsible”) appears within a framework of discourses on the political system and its disconnection from society. This distance, according to various participants, means that existing participatory institutions (for example, so-called “Offices for Participation”) should not be considered ideal models because of the lack of governmental response and the lack of importance given to them. However, when asked explicitly, participants proposed the use of ICTs and the Internet as a means for consultation and expression of their demands and opinions:

P3: Yes, going back to what you said, ‘define an ideal system for governance’, well, we are going to include this in that system, right?, the vote by Internet, where we can all give our opinion, but limited and controlled and in some way (...) We’re not going to say that everybody decides what is going to happen in the country, but there are methods for getting citizens’ opinions...

P1: Sure.

P3: (...) politicians can have 100% knowledge of what the public pulse is.

P4: but it isn’t so much about getting an opinion... if there is a majority for something, that it is carried out... (FG7, middle class).

There was a consensus among the participants in this group about the possibility of improving public decision-making through consultations by Internet, which is why this mechanism is considered part of their “ideal system” for governing, if institutional responsiveness is ensured.

In the discourse of the vocational training students, referendums and consultations by

Internet were also discussed as new tools that could help reduce the distance between politicians and the public. In these groups, made up of young adults familiar with the Internet and social networks, consultation would carry out this expressive function, as it allows “opinions, petitions or requests to be transmitted” to political institutions:

It is curious what happened with the “SINDE” law [regarding copyright infringement]. It seemed curious that they would take the public into account like this. The last proposal that was presented and approved came from a citizen who proposed its modification on the Internet (...) But there had been hundreds of people, thousands of people, that had said there was no point to this law. Then they take a modification that one person has written. And don’t recognize the participation of hundreds of people [who had expressed themselves] against it (FG1, VT students).

With this example, one of the participants visualizes this new possibility of the public expressing demands, although also mentioning its potential biased use by the political class. Again, there is the perception of a problem of responsiveness or a defective governmental response.

In these groups the participants discussed the possibility of reducing the gap between citizens and the political class through tools that favour the expressive function of participation (petitions, ideas from below, opinions): referendums or online consultations. In contrast to the deliberative vision found among left-wing activists, the students and one of the middle class groups visualize participation as this expressive function, based on prior education in the classroom and guarantees of institutional responsiveness.

Citizen participation as impossible: precarious workers and the retired

In the groups constituted of workers, the moderators raised the issue of citizen par-

ticipation or direct democracy on various occasions, but it never became a central issue in the discussion. It also never gained the status of “form of ideal government” as in the other groups. Thus, in these groups, various participants referred to citizen participation, but it remained an isolated topic in the dynamics of the conversation, without any thorough evaluation of its pros and cons.

In the three working class groups discussion strongly revolved around assessing the consequences of the economic crisis, the policies of different governments, the insecurity participants faced in their personal lives, and the moral responsibility held by the political class. The fact that discussions focused on these issues meant that other topics, such as institutional reform or change in the structures of the political system, were secondary.

Thus, the group of precarious workers (FG16) started with a long conversation about the bad political and economic situation and how this had affected them personally, directly and emotionally. They hold politicians and politics in general responsible for this situation: “I think that politics right now is destroying everything...” concludes one of the participants. In this context of frustration, another participant explains the need for greater “citizen participation”, but does not manage to introduce the issue into the discussion and the dynamic continues with the situation of crisis and the moral responsibility of politicians:

M: If you could build a political system from zero, how would you do it?

P2: with moral responsibility.

P1: Well, I would begin with the people close by. I would go adding people to the list, but people close by. What you said before, a community of neighbours selects a president. Well that president... a block, a president. Another block (...)

P2: And that every time they disqualify another one because he's made a cut in “x”, or in some benefit, [saying] that they are facing things, that

they're going to do things better, they should be held accountable for these statements... they should report on what they do [politicians] ...

P1: Well, what happens is that the way politics is now...they make anti-corruption pacts with each other [again, the politicians]. If I know that I am stealing, I'm not going to... (FG16, precarious workers).

Questioning the morality of politicians overshadows discussion of the pros and cons of institutional reform based on participation. Later on, when the moderator asks directly about participation, one of the participants (who says he was at the protests in 2011) explains that the solution involves greater institutional participation: “I mean, participatory democracy. It's a type of democracy; it's been written about. I'm not making this up. Participatory democracy now. Because what we have now is a very basic democracy and it doesn't cover what is needed; we don't have the kind of representation that makes us really feel represented. And above all to be really able to contribute, right?” (FG16). Other members agree, but unlike in the other groups, this does not lead to an evaluation of participation as a tool for institutional change. Likewise, when the moderator raises a question about referendums, this is supported by the participants, one of them with conditions: “but voting with awareness” she adds; that is, once citizens have information and knowledge. Afterwards they continue with a discussion about the morality of the political class: “I would put all of them who do not fulfil their promises in jail”, another participant argues with anger and determination. The dominant perception in this group is one of a lack of responsiveness or an institutional response.

In the groups of retirees we found a similar but more pronounced pattern, where distrust of the political class overshadows the discussion of participatory processes and any possibility of institutional reform. Thus, in the first group of retired workers, two participants

make isolated proposals (“meetings”, “plenaries in the street”, “referendums”), but these are overshadowed by political distrust:

P1: There should be an assembly system, where people go to the assembly and decide what to do. Like in the little town of Marinaleda. Where many times in the square they have plenary sessions and people vote on what they want to do.

M: What do you think about that?

P2: What they've done in Marinaleda, I think it sounds good.

P1: But the system doesn't allow it. Because, damn it, what the system lets you do, and what it wants, is that you go and vote every four years. And the four years after voting, you just shut up...

P3: So they are not relying on your vote.

P4: They're not interested in that; they're not interested in us at all... (FG4, jubilees).

In the other group of working class retirees (FG5), not a single tool of citizen participation was mentioned directly. In fact, when the moderator proposed the subject for the first time, two participants categorically rejected the possibility (“if we can't even agree among ourselves”). In a second round of discussion fostered by the moderator, one participant argued that “they would listen more to the opinion of the people”, but the conversation did not continue⁸.

The lack of importance of the participatory reform in the discourses of these groups must be understood within the context of a conversation dominated by the consequences (both general and personal) of the eco-

nomie crisis and distrust of the political class and its willingness to respond to popular demands. In the discourses we find a sense of helplessness, a deep political distrust fostered by the economic crisis, which does not facilitate an evaluation of institutional reforms (greater participation) as a solution. For the members of these groups, citizen participation is desirable, but it represents something impossible, given the distrust of politicians and the immorality attributed to them.

Citizen participation as anti-ideal: conservative voters and middle class participants

Among conservative voters and sympathizers, as well as members of a middle class group, we observed a very different dynamic. Although they discuss tools for citizen participation, such as referendums, they always mention their limitations and difficulties. Thus, we found that the majority of conservative voters and sympathizers were opposed to the pro-participatory proposal made by one of the participants:

M: What do you think about this idea?

P1: I think that it's good because now actually the only thing we have is that every four years they come to us, we vote and it's over. And we eat potatoes until the next four years (...) So yes, sometimes I think there are decisions to be made that I think we should participate in...

P2: I don't think so.

P3: I don't either.

P2: A little bit of a direct system, but it's that that...

Researcher: Yes, yes...well it's an idea.

P4: It could be a little crazy if every time you have to vote for something important you have to mobilize everyone and more so, with all that voting involves, mobilizing people to get to the polls, about I don't know what...express their idea in favour or against...

P5: Team work in Spain is still a little...remains to be seen... (FG9, right-wing voters and sympathisers).

⁸ Although the moderator tried to encourage discussion of this topic on several occasions, it was, frankly, quite difficult: “Interviewer: What do you think about people participating more, through voting, or even assemblies? Would better decisions be made? Woman 1: Well I think so. Yes, I think so / Moderator: And you, you don't seem that sure, do you? / Woman 2: people's opinions would be heard more ... “. (And that ended the discussion on the subject).

Once the subject arises in the two conservative groups, we find that the participants assume that the discussion is about aggregative formulas such as referendums (“the electoral system in Switzerland”, “getting out the vote”), and the discussion is always on the ideal level (“how it would be if...”), with a particular focus on the potential dangers of such proposals.

Among the arguments they present in opposition to a more direct democracy, we find that of society being manipulated (“buying votes”, “the captive vote”), the fear of excessive legislation, excessive costs, polarization and problems of coexistence, social disinterest and also political disinformation. Arguments regarding horizontal distrust stand out. Thus, in the first conservative group, the topic of referendums leads to a heated discussion about the low educational level and perceived political incompetence of the population. As a result, various participants ended the conversation with the conclusion that “what is normal” (and implicitly desirable) is party representation: “What is normal is that it’s representative and works” (FG8), arguing that these pro-participatory visions are simplistic and naïf, as if citizens “were a lady with a hat.”

One of the middle class focus-groups from 2011 (FG6), had a similar dynamic rejecting citizen participation. This was primarily based on horizontal distrust⁹. Thus, when the moderator proposed discussion of participation, the general response was to reject the idea and question the capabilities of the majority of the citizenry:

P1: I don’t think citizens are prepared to make political decisions.

⁹ In comparison, the middle class group, FG7, had a more pro-participatory perspective, with discussions about referendums, ICTs for consultations and for their potential educating the citizenry. Thus, there is a clear contrast between FG6 and FG7.

P2: They aren’t prepared to make any decisions, not just political.

M: You are saying, or at least this is what I understand, that you don’t think it’s a very good idea to give too much decision-making power to people...

P3: Representatives are nominated so that people can vote for them, for people to choose who they think is best (...) But we don’t have enough education to make decisions.

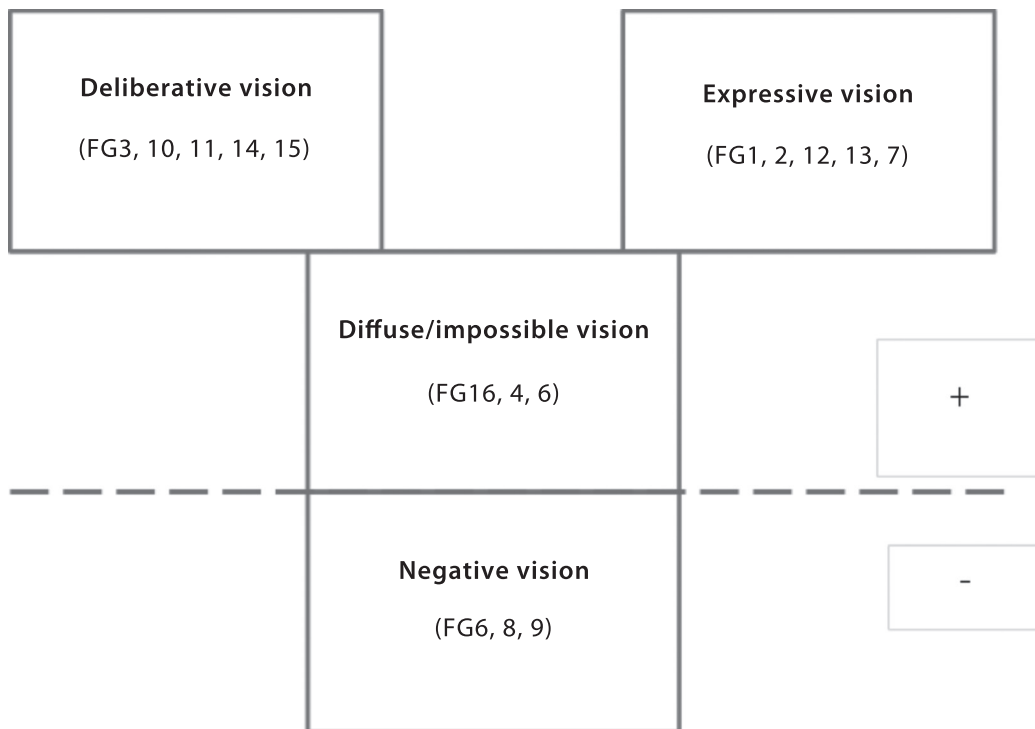
P4: If we delegate more, we would have a real madhouse, with everybody giving their opinion, and there would be complete misrule (FG6, middle-class professionals).

Moreover, horizontal distrust also implies the perception that greater citizen participation could lead to disagreement, conflict and instability. In the groups of right-wing sympathizers and voters, and also in one of the middle class groups, citizen participation (represented by the referendum) is addressed from an ideal dimension, but it is rejected because of deep distrust about the civic skills of citizens. A participatory alternative would be problematic, mainly because of their pessimistic perception about the civic skills of their peers. Thus, these groups do not share the educational dimension of participation of the more activist groups, nor the expressive function of participation found among the students and the other middle class group.

CONCLUSIONS

We return to where we began: Do citizens want a more participatory democracy? The study we carried out reveals that the desire for citizen participation does not translate into a desire to replace the representative procedures of liberal democracy. In the best of cases, participation is understood to be complementary to representation, when it is not rejected on pragmatic grounds. It is true that for the majority participation in discussion groups, participation could, in ideal terms, resolve the problem of the gap be-

FIGURE 1. Representation of the groups based on favourable or opposing attitudes



Source: By authors.

tween representatives and the represented. This may be what is reflected in public opinion polls on the subject¹⁰; however, we do not find a widespread and uncritical support for participatory processes. Instead, we find differing opinions regarding the advantages and disadvantages of participation, revealing that participation is not always the same for all the citizens. Thus, far from having a “war of discourses” (Battani, Hall and Powers, 1997) between pro- and anti-participatory positions, we have found complex discussions about the possible articulation of participation in current democratic systems.

¹⁰ Public opinion surveys usually reveal high support for participatory processes. The problem is that this tendency is coupled with a similar desire for other forms of government that could be considered contradictory, such as a government of experts (Font *et al.*, 2012).

The focus-group dynamics reveal four visions or four main discourses. These four models are distinguished by a) familiarity with (different types of) citizen participation, and b) the level of horizontal political trust toward citizens and the perception of the responsiveness of the political class, elements that are crucial in constructing these perspectives. Figure 1 provides a representation of the groups according to their positive and negative attitudes and the tools that they discussed.

This study reveals the importance of horizontal political trust when it comes to imagining greater participation (Hibbings and Theiss Morse, 2002; Navarro, 2012). This makes participation a problem of “collective agency” (Gamson, 1991, 1992); that is, when people talk about participation, they are imagining the subjective skills of citizens to act politically

(competencies-internal efficacy) and the objective opportunities to have influence (external efficacy). Given that horizontal trust is very low in the majority of the groups, participation as an alternative is conditioned on the political capabilities of citizens being improved. For social activists and left-wing sympathizers, the level of this distrust does not crystallize in a rejection of participation, whereas it does among those who are more conservative. The former understand participation as having an educational dimension based on endogenous processes of collective action that can improve the political skills of citizens (*educational possibility*), so they lean toward more deliberative processes in cities at the local level. For the conservatives, however, there is no educational process possible because they have a deeply negative vision of the capabilities of the majority of citizens (*educational impossibility*). The other groups fall between these two extremes. The student and the middle class groups talk about aggregative models (referendums), although contemplating exogenous processes of political education (school). Precarious workers and retirees do not view participation as a clear and obvious solution (mentioning different models in a loose manner), and they have serious doubts regarding their ability to influence government (lack of external efficacy and low perception of responsiveness).

In terms of models, the fundamental difference between the groups is between those who conceive of citizen participation as a form of measuring and grounding opinions (deliberative tools) and those who see it as an expression of opinions (aggregative tools). For the activists, participation is an opportunity for citizens to exchange opinions, form political criteria and make decisions in their every day spaces (*deliberative collective dimension*). For most of the groups, however, participation is a form of expressing opinions (*expressive individual dimension*). For workers, citizen participation diffuse possibility of reform, which is hindered by the

expectation of having no influence and the perception of incapacity.

The support for one form or another of participation is influenced, as we see, by ideological profile (Font *et al.*, 2012) and personal experience with participation (Font and Navarro, 2013), which makes social activists and left-wing voters natural defenders of citizen participation, in contrast to conservatives. It is important to note that only the groups with personal participatory experience speak extensively about deliberative tools (councils, participatory budgeting, etc.), whereas the rest of the groups usually identify participation with the expression of opinions (referendums). In the less politicized and working class groups with lower education levels, citizen participation is hardly considered as a means to political reform.

In short, the existence of diverse visions of citizen participation reflects a complex social debate. As Bengtsson (2012) argues, the impact of these proposals for change in public opinion are usually difficult to capture through synthetic indices; this indicates the need to employ other qualitative analytical tools to explore the visions of social groups and their discourses. This study shows that when citizen participation is discussed, different conceptions arise that go beyond attitudes in favour or against.

The new “emerging” parties seem to have echoed to this social demand and with the elections of 2015 debate on new participatory tools at the municipal level has opened up. The desire for greater citizen participation is not a homogeneous, widespread and uncritical demand, nor is it a slogan limited to activists or left-wing groups. Visions of participation are born from the desire to “connect” citizens with public decision-makers. However, as reflected in our groups of precarious workers and retirees, sometimes the discourse of participation is not part of the imaginary because of a lack of collective

agency and distrust in political institutions as engines of real change.

BIBLIOGRAPHY

- 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: University of California Press.
- Barbour, Rosaline (2013). *Los grupos de discusión en investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Battani, Marshall; Hall, David and Powers, Rosemary (1997). "Cultures' Structures: Making Meaning in the Public Sphere". *Theory and Society*, 26(6): 781-812.
- 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.
- Bengtsson, Åsa and Mattila, Mikko (2009). "Direct Democracy and its Critics: Support for Direct Democracy and "Stealth" Democracy in Finland". *West European Politics*, 32(5): 1031-1048.
- 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.
- Eliasoph, Nina and Lichterman, Paul (2003). "Culture in Interaction". *American Journal of Sociology*, 108(4): 735-794.
- Fernández de Mosteyrín, Laura and Morán, María L. (2014). "Finding Culture: Research Strategies for Sociopolitical Inquiry". *Revista de Estudios Sociales*, 50: 43-56.
- Font, Joan and Navarro, Clemente (2013). "Personal Experience and the Evaluation of Participatory Instruments in Spanish Cities". *Public Administration*, 91(3): 616-631.
- Font, Joan; Della Porta, Donatella and Sintomer, Yves (2014). *Participatory Democracy in Southern Europe*. London: Rowman and Littlefield.
- Font, Joan; Navarro, Clemente; Wojcieszak, Magdalena and Alarcón, Pau (2012). "*Democracia sigilosa*" en España. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Fung, Archon and 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*, 6(1): 27-50.
- Gamson, William (1992). *Talking Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Hibbing, John R. and Theiss-Morse, Elisabeth (2002). *Stealth Democracy: Americans' Beliefs about how Government Should Work*. Cambridge - 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". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79: 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". *Athena 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; Gastil, John; Weiksner, G. Michael and Leighninger, Matt (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". In: Font, J. et al. *¿"Democracia sigilosa" en España?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Neblo, Michael A.; Esterling, Kevin M.; Kennedy, Ryan P.; Lazer, David M. J. and Sokhey, Anand E. (2010). "Who Wants to Deliberate — and why?". *American Political Science Review*, 104(03): 566-583.
- Norris, Pippa (ed.) (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. New York: Oxford University Press.
- OCDE (Caddy, Joanne and Vergez, Christian) (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making* (en línea). OECD Online Bookshop, last access November 15, 2015.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole (2012). "Participatory Democracy Revisited". *Perspectives on Politics*, 10(01): 7-19.
- Río, A. del; Navarro, C. J. and 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.
- Ruiz, Jorge (2009). "Análisis sociológico del discurso: métodos y lógicas". *Forum Qualitative Sozialforschung*, 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): 103-111.
- Torcal, Mariano and Montero, José R. (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, Katherine 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*, 52(6): 747-772.

RECEPTION: January 1, 2015

REVIEW: September 15, 2015

ACCEPTANCE: May 31, 2016

APPENDIX 1

TABLE 1. *Final distribution of the discussion groups*

<p>FG1</p> <p>Sevilla, 2011 Vocational training students Non-activist, vocational training students, computing module in vocational training 6 (4 men and 2 women) 18-20 years old</p>	<p>FG2</p> <p>Sevilla, 2012 Vocational training students Non-activist, vocational training students, computing module 7 (4 men and 3 women) 18-25 years old</p>
<p>FG3</p> <p>Barcelona, 2012 Social movement activists Activist profile, neighbourhood activism. Participation in parents' associations, consumer cooperatives, feminist groups, unions, radical left parties Participation in 15M Hotel/restaurant workers, masonry, construction and services 6 members, mixed 20-50 years old</p>	<p>FG4</p> <p>Conil de la Frontera, Cadiz, 2011 Retired workers Non-activists Agricultural workers, fishing, construction and public services Without university education 6-10 men Over 65 years old</p>
<p>FG5</p> <p>Sevilla, January, 2013 Retired working-class women Non-activists. Housewives and retired workers. Housewives, cleaning workers, industrial workers, one public sector worker, without education or primary/secondary education 6 women 64-65 years old</p>	<p>FG6</p> <p>Zaragoza, 2011 Non-activists, adults with businesses or liberal professionals, middle class professionals Predominance of highly paid professionals and business people 6 members, mixed 30-55 years old</p>
<p>FG7</p> <p>Zaragoza, 2012 Non-activists, adults with businesses or liberal professionals, middle class professionals Predominance of professionals in highly prestigious occupations (lawyers, university professors) 6 members, mixed 35-50 years old</p>	<p>FG8</p> <p>Elda, Alicante, 2011 Activists, adults, militants sympathizers or openly voters for right-wing parties (Partido Popular) Higher education Professionals (nurses, lawyers, public service) 8 (5 men and 3 women) 25- 40</p>
<p>FG9</p> <p>Alicante, 2012 Activists, adults, militants, sympathizers or openly voters for right-wing parties (Partido Popular) University or higher education, high cultural level professionals 6 member, mixed 36-60 years old</p>	<p>FG10</p> <p>Getafe, 2011 Activists, adults from left-wing parties, militants, sympathizers or openly voters for PSOE, IU Secondary and university education qualified workers and professionals 7 (3 women and 4 men) 30-55 years old</p>

...

TABLE 1. *Final distribution of the discussion groups (continued)***FG11**

Getafe, 2012
 Activists, adults from left-wing parties, militants, sympathizers or openly voters for PSOE, IU
 Qualified workers and professionals
 Secondary and higher education
 6 participants (mixed)
 30-40 years old

FG13

Madrid, Somosaguas, 2012
 University students Non-activists, university students primarily in philosophy and economics
 6 member, mixed
 20-25 years old

FG15

Córdoba, 2012
 Social activists, activists in neighbourhood associations and parent' associations
 Various, unskilled workers and professionals
 Primary, secondary and higher education
 7 (3 women and 4 men)
 30-60 years old

FG12

Madrid, Somosaguas, 2011
 University students
 Non-activists, university students primarily in psychology
 6 members, mixed
 20-25 years old

FG14

Córdoba, 2011
 Social activists, activists in neighbourhood associations and Parents' associations
 Professionals and skilled workers secondary and higher education
 6 members, mixed
 30-70 years old

FG16

Madrid, 2013
 Precarious workers
 Non-activists, precarious workers, secondary sector and services
 Hotel/restaurant workers, construction and formerly self-employed
 Primary and secondary education
 4 members, mixed
 30-40 years old

Source: By authors.

APPENDIX 2

CHART 1. *Basic moderation guide*

1. We are going to talk about how our political system works (in general, the system, political institutions of government)
 1. What do you like and dislike?
2. Now let's think about how you would ideally like the political system to be, how you would like it to be designed.
 1. If we were going to design a political system from the bottom up, how would it be?
 2. Who should make the important decisions?
 3. What type of influence should citizens have on the government?
3. Now let's talk about how you would like the political process to be.
 1. Do you think the citizens should play a bigger role in the political process and make decisions?
 2. Do you think that citizens are skilled enough to make political decisions?
 3. Some people think that we should move toward a more direct democracy in which people can have a direct role in decision making. What do you think about this idea?

Source: By authors.

