

¿Queremos decir lo mismo cuando hablamos de participación? Perspectivas de activistas, técnicos y políticos locales reveladas con metodología Q

Do We All Mean the Same when We Talk about Participation? Perspectives of Local Officials, Politicians and Social Activists Revealed through Q-methodology

Ramon Canal

Palabras clave

Análisis del discurso

- Asociaciones
- Democracia
- Metodología de la investigación
- Participación ciudadana
- Política local

Key words

Discourse Analysis

- Associations
- Democracy
- Research

Methodology

- Citizen Participation
- Local Politics

Resumen

El artículo analiza y compara el pensamiento en torno a la participación ciudadana de políticos, técnicos y activistas de la esfera municipal de Madrid, Barcelona, San Sebastián y Lleida. La investigación se fundamenta en la metodología Q, cuya combinación de elementos cuantitativos y cualitativos permite generar evidencias de modo sistemático, riguroso y cuantificable, sin renunciar a la complejidad y la riqueza del lenguaje de los propios actores. Los resultados nos revelan tres perspectivas sobre la participación (integral, regeneradora y desconfiada), divergentes en cuanto a su apreciación de las instituciones políticas y las organizaciones sociales. Con todo, también se constata la existencia de un núcleo de consenso sobre el que se pueden construir instituciones participativas más legítimas y eficaces.

Abstract

The article analyses and compares the thinking on citizen participation of elected and non-elected officials, as well as social activists of the Spanish cities of Madrid, Barcelona, San Sebastián and Lleida. The research is based on Q methodology, whose combination of quantitative and qualitative elements can generate systematic, rigorous and quantifiable evidence, without sacrificing the complexity and richness of language. The results reveal three distinct perspectives on participation (integral, regenerative and distrustful), that differ notably in their appreciation of political institutions and social organizations. However, results also point to the existence of a core of consensus beliefs, which opens the door to building more legitimate and effective participatory institutions.

Cómo citar

Canal, Ramon (2017). «¿Queremos decir lo mismo cuando hablamos de participación? Perspectivas de activistas, técnicos y políticos locales reveladas con metodología Q». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 158: 23-40. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.158.23>)

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

Ramon Canal: Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona | ramon.canal@uab.cat

INTRODUCCIÓN¹

Desde la configuración del actual sistema democrático español, la cuestión de cómo articular la participación ciudadana en los asuntos públicos ha tenido una presencia permanente en el debate político local, especialmente en las grandes ciudades y en los numerosos enclaves metropolitanos donde la izquierda conquistó el poder municipal en 1979. Presionados por las organizaciones vecinales, en los años ochenta numerosos gobiernos municipales reglamentaron la participación ciudadana, aunque por lo general prevaleció una concepción muy limitada de la misma (Subirats y Vallès, 1990), focalizada en «contener y contentar» (Pindado, 2005: 95) a los actores sociales. Una década más tarde, en un contexto marcado por el hundimiento de la izquierda marxista y el descrédito creciente de la política, la causa de la participación ciudadana regresó, apoyándose en teorías fuertemente normativas (Barber, 1984; Dahl, 1985), nuevos formatos participativos (Font *et al.*, 2000) y nuevos enfoques de política pública (Blanco y Gomà, 2002). Un torrente de «retórica positiva» (Yetano *et al.*, 2010: 784) daba plausibilidad a la idea de que implantar la democracia participativa, al menos a escala local, era algo legítimo, conveniente y hasta cierto punto inevitable en una sociedad cada vez mejor formada e informada. En aquel momento el desarrollo institucional se aceleró, proliferaron los órganos y procesos de participación² y se multiplicaron los recursos humanos y

organizativos dedicados a la misma (Salvador y Ramió, 2012).

El balance de la ola participativa que se inicia en los años noventa es controvertido. A pesar del fuerte activismo político desplegado en torno a este tema, en la práctica las evidencias de desencuentros y decepciones son numerosas (Rodríguez Herrero y Ajángiz, 2007; Pastor Seller, 2010), y resulta significativo que las personas que han tomado parte en procesos participativos tengan una visión más negativa de los mismos que las que no lo han hecho (Font y Navarro, 2013). Ruano (2010) plantea una enmienda total al modelo de participación propuesto por los municipios, al que considera poco más que un simulacro al servicio de los objetivos de las élites políticas. En su día autores como Pindado (2005) y Brugué (2007) atribuyeron los fracasos a la improvisación y el mal diseño de los procesos, que a menudo desaprovechaban el potencial deliberativo. Para otros la decepción tenía su origen en teorías normativas formuladas sin tener en cuenta las estructuras sociales e institucionales del país (Aguiar y Navarro, 2000). Por un lado tenemos el hecho de que, treinta años después de la recuperación de la democracia, la sociedad española seguía significándose por su alto desinterés político y su baja implicación social (Morales 2005; Montero *et al.*, 2006). Por otro, la desigual relación de poder entre las instituciones municipales representativas y las organizaciones sociales a través de las cuales se articula la participación (Aguiar y Navarro, 2000), agravada por la creciente fragmentación y despolitización del tejido asociativo (Alonso y Jerez, 1997).

Lógicamente, el contexto de la participación ciudadana local cambia con la crisis multidimensional que se va desencadenando en España entre 2008 y 2011. En la esfera institucional, la oferta de participación ciudadana al uso se contrae, víctima tanto de los recortes presupuestarios (Díaz, 2012) como del cambio de prioridades políticas. Se habla cada vez más de transparencia y de

¹ El artículo es el resultado del proyecto "Transformaciones de la gobernanza urbana en el contexto de la crisis. Evolución y perspectivas de la gobernanza participativa en España y el Reino Unido" (TRANSGOB), financiado por el Ministerio de Educación (CSO2012-32817). El trabajo no habría sido posible sin la aportación de los equipos de IGOP-UAB, UCM, EHU-UPV y DMU.

² Entre los primeros destacan los consejos consultivos permanentes, sectoriales o territoriales. Entre los segundos, las consultas vinculadas a proyectos, planes o presupuestos municipales.

rendición de cuentas (Criado, 2012), así como de la implicación operativa de las organizaciones sociales para auxiliar a unos ayuntamientos desbordados por los impactos sociales de la crisis. En la esfera social, frente a niveles récord de desaprobación de las instituciones políticas (CIS, 2015), emergen nuevos actores y proliferan prácticas poco convencionales de «participación por irrupción» (Bonet-Martí, 2012), a las que se atribuye «un interés más genuino por la política que aquellas vinculadas a las asociaciones y al uso de los canales institucionalizados» (Ganuzo y Francés, 2008: 110). Los nuevos movimientos sociales reclaman e intentan formular otro modelo de democracia, más participativa a la vez que menos institucional, basada en prácticas autónomas que se vinculan en red para alcanzar objetivos políticos (Subirats y Parés, 2014).

Llegados a este punto, una cuestión que se plantea es: ¿cómo vemos y pensamos la participación ciudadana institucional después de la trayectoria de auge, promesas incumplidas, crisis y desbordamiento que dibuja la historia? En la siguiente sección veremos por qué es una pregunta relevante y cómo pretendemos abordarla.

JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS

Tradicionalmente el estudio de las instituciones se ha centrado en sus elementos más formales o tangibles, dejando más de lado la dimensión ideológica de las mismas. Sin embargo, se acumulan las evidencias de que no podemos comprender la política si no conocemos los esquemas mentales y las narrativas a través de las cuales los actores ven e interpretan la realidad institucional (Yanow, 2007; Schmidt, 2010; Hay, 2011). En uno de los trabajos pioneros sobre las ideas que hay detrás de las prácticas participativas, Röcke (2014) lamenta lo que considera una «desconexión» entre los estudios teórico-normativos y los estudios empíricos de la participa-

ción ciudadana. Según la autora, tanto el desarrollo de la teoría como la mejora de las prácticas participativas precisan de análisis empíricos para entender cómo los marcos ideológicos son asimilados en el nivel micro. Es una constatación similar a la que llegaron Dryzek y Berejikian en su momento, y a la que respondieron con una *teoría democrática reconstructiva*, basada no en apriorismos teóricos, sino en preguntar a los ciudadanos sobre sus creencias en torno a la democracia y su propio papel como actores de la misma (1993: 49).

En el caso concreto de España, son diversos los autores que han constatado tanto la importancia del encargo como la deficiencia en su ejecución. Salvador y Ramió observan que la mayoría de unidades de participación trabajan sin una articulación explícita de su misión, valores y objetivos (2012: 5), mientras que Colino y del Pino (2008) y Della Porta, Reiter y Alarcón (2014) se refieren con cierta preocupación a la diversidad de concepciones de la participación que subyace en los procesos participativos, pero que no suele ser explicitada ni debatida. En su análisis de los discursos programáticos de los principales partidos políticos españoles sobre la participación ciudadana, Verge nos muestra cómo, tras la aparente adhesión unánime a un «significante vacío» (2007: 157), PP, PSOE e IU muestran diferencias sustanciales de enfoque y objetivos. En el trabajo de Ruiloba, que analiza el punto de vista de alcaldes y alcaldesas, vemos que el 98,7% de los ediles muestran un claro perfil participativo si solo hablan de participación, pero cuando se les pide que prioricen entre esta y otros objetivos, como la legalidad o la eficacia, el perfil se desdibuja notablemente (2014: 65).

De acuerdo con el programa propuesto por Martínez López (2011: 22), esta investigación se propone explorar e interpretar los significados en torno a la participación ciudadana presentes en las ciudades españolas en el momento final del mandato municipal

2011-2015. Su interés teórico y político estriba en ver qué puntos de vista o perspectivas nos revelan un conjunto de actores locales que se relacionan con la participación ciudadana desde filiaciones institucionales diversas. Se trata de dilucidar cuál es la lógica interna de cada perspectiva, en qué difieren unas de otras y cuáles son sus áreas de intersección.

METODOLOGÍA

El reto epistemológico planteado es cómo indagar en el conocimiento de la subjetividad humana, teniendo en cuenta su extrema complejidad. La metodología Q lo aborda desde la premisa de que solo es posible acceder a la denominada subjetividad operativa (Brown, 1980), que viene a ser el punto de vista o perspectiva que tiene una persona, en un momento dado, ante un tema o una situación determinada. Es algo que está en la consciencia de la persona y que condiciona su comportamiento (Robbins y Krueger, 2000: 642). Partiendo del análisis factorial, en 1935 el físico y psicólogo británico William Stephenson creó la metodología Q con la finalidad de estudiar la subjetividad operativa bajo presupuestos científicos. Desde entonces ha sido utilizada en el estudio de innumerables fenómenos sociales, incluyendo las ideas en torno a la democracia, la participación y la deliberación (Dryzek y Berejikian, 1993; Zechmeister, 2006; Jeffares y Skelcher, 2011).

La principal ventaja de la metodología Q respecto al análisis factorial clásico es que permite analizar las creencias de una persona no solo individualmente, sino también en su compleja interrelación, viendo de esta manera cómo se configuran los sistemas de creencias que estructuran la subjetividad (Bevir y Rhodes, 2010). Por otra parte, una particular combinación de elementos cuantitativos y cualitativos permite a esta metodología «mantener la interpretación cualitativa dentro de un análisis cuantitativo, sistemáti-

co y comparativo, de la subjetividad» (Durose *et al.*, 2015: 2). Algo que garantiza el rigor empírico y analítico sin renunciar a la profundidad del enfoque humanista (Ellingsen *et al.*, 2010: 395) puede representar una contribución positiva al polarizado debate metodológico que sufre la investigación sobre participación ciudadana (Font *et al.*, 2012).

Para esta investigación, la metodología Q se puso en práctica siguiendo los pasos recomendados en la literatura (Jeffares y Skelcher, 2011). El primero de ellos era delimitar el ámbito de subjetividad sobre el que se pondría la mirada. La intención era hablar de la participación en un sentido muy amplio: de sus razones (para qué), de sus formas (consulta, codecisión, coproducción) y de sus actores (capacidades, actitudes, roles, relaciones), incorporando en todas estas cuestiones tanto una visión positiva (lo que pasa) como una visión normativa (lo que debería pasar), y tanto elementos de continuidad como de cambio. A continuación se construyó lo que técnicamente se conoce como el *concourse*: una recopilación de enunciados que permitan cubrir, *grosso modo*, todos los aspectos significativos del ámbito definido. Habitualmente se extraen de fuentes diversas (entrevistas con informantes clave, literatura académica, legislación, prensa, entre otros), respetando en la medida de lo posible su formulación original. En este caso se recopiló 300 enunciados, cuya fuente fueron las entrevistas semiestructuradas realizadas a 60 informantes clave.

A partir del *concourse* se extrajo una muestra significativa de enunciados para elaborar el cuestionario (*Q-Set*), en número suficientemente amplio como para no perder demasiados matices, pero sin exceder los tiempos razonables de una entrevista. Para evitar una selección distorsionada de los enunciados se recomienda estructurar la muestra a partir de criterios relevantes y objetivos. En este caso, los 48 enunciados elegidos configuraron un cuestionario (véase la tabla 3) equilibrado en cuanto a contenido

TABLA 1. Tablero para la distribución de los 48 enunciados del cuestionario para obtener la Q-Sort

| Desacuerdo | | | | | | Acuerdo | | | | |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|-------|-------|-------|-------|
| -5 | -4 | -3 | -2 | -1 | 0 | +1 | +2 | +3 | +4 | +5 |
| _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ |
| _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ |
| | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ |
| | | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ |
| | | | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ |
| | | | | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ |
| | | | | | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ |
| | | | | | | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ |
| | | | | | | | _____ | _____ | _____ | _____ |
| | | | | | | | | _____ | _____ | _____ |
| | | | | | | | | | _____ | _____ |
| | | | | | | | | | | _____ |
| | | | | | | | | | | |

(cubrían las cuestiones relevantes), sentido (favorables a la participación y contrarios a ella), tipo (factuales y normativos) y origen (fueron aportados por todas las ciudades estudiadas).

Lo siguiente fue seleccionar a las personas que deberían ser entrevistadas (*P-Set*). La metodología Q no precisa de un gran número de participantes, pues no pretende elucidar la representatividad de sus hallazgos, pero sí que es importante garantizar cierta diversidad en las variables que se presuponen más relevantes. Nos interesaba especialmente observar lo que pasa en las ciudades, pues son los espacios donde más se ha experimentado con la participación, y también donde más se han percibido las protestas y los nuevos movimientos sociales. Primero se escogieron cuatro ciudades en función de su diversidad política. Concretamente se buscó una ciudad cuyo ayuntamiento, tras las elecciones municipales de 2011, siguiera gobernado por la derecha (Madrid), una que siguiera gobernada por la izquierda (Lleida), otra que se hubiese escorado hacia la derecha (Barcelona) y una que se hubiese escorado hacia la izquierda (San Sebastián). En cada ciudad se seleccionaron, a partes iguales, personas del sector público (contemplando personal político y personal técnico) y del sector social (contemplando organizaciones consolidadas y organizaciones nuevas). Todas ellas tenían o habían

tenido algún tipo de relación directa con la participación ciudadana a nivel local (véase la tabla 2).

Un total de 41 personas fueron confrontadas con los 48 enunciados en el contexto de una entrevista presencial³. Su tarea fue clasificar todos los enunciados en función de una escala numérica que iba del máximo desacuerdo (-5) al máximo acuerdo (+5), con la particularidad de que globalmente la clasificación debía respetar una pauta preestablecida, concretamente una distribución casi normal, con más espacios en el centro y menos en los extremos (véase la tabla 1)⁴. Durante las entrevistas también se generaron datos cualitativos, recogiendo los comentarios que espontáneamente fueron surgiendo durante la lectura de los enunciados, así como preguntando al final de la entrevista cómo justificaba la persona la elección de los dos enunciados con el máximo acuerdo y los dos con el máximo desacuerdo.

³ Prácticamente todas las entrevistas se llevaron a cabo entre los meses de abril y junio de 2015, siguiendo un protocolo compartido por los diversos equipos de investigación.

⁴ Esta norma obliga a las personas entrevistadas a priorizar sus creencias. Esto es especialmente importante en un ámbito discursivo como este, donde proliferan la indefinición y la retórica vacía (Verge, 2007).

TABLA 2. *Correlación entre respuestas individuales (Q-Sorts) y factores seleccionados*

| Q-Sorts ^a | | Factores | | |
|----------------------|---------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Entrevista | Perfil y sector | Factor A | Factor B | Factor C |
| MA-A1 | Técnico | 0,69X | -0,18 | 0,26 |
| MA-A2 | Técnico | -0,17 | 0,68X | 0,20 |
| MA-A3 | Alto directivo | 0,06 | 0,31 | 0,69X |
| MA-A4 | Técnico | 0,42 | 0,56X | 0,32 |
| MA-A5 | Académico | 0,51X | 0,44 | 0,06 |
| MA-S1 | Cultura | 0,58X | 0,18 | 0,07 |
| MA-S2 | Economía social | 0,61X | 0,15 | 0,01 |
| MA-S3 | Movimiento vecinal | 0,60X | 0,10 | -0,09 |
| MA-S4 | Vivienda | 0,60X | 0,01 | 0,14 |
| MA-S5 | Ecología | 0,48 | -0,11 | 0,48 |
| BA-A1 | Político (gobierno) | 0,07 | 0,52X | 0,39 |
| BA-A2 | Técnico | 0,19 | 0,32 | 0,40X |
| BA-A3 | Político (oposición) | 0,02 | 0,62X | 0,33 |
| BA-A4 | Técnico | 0,46 | 0,50X | 0,14 |
| BA-A5 | Político (oposición) | 0,62X | 0,27 | 0,17 |
| BA-A6 | Político (oposición) | 0,61X | 0,39 | 0,06 |
| BA-S1 | Juventud y vivienda | 0,64X | 0,37 | 0,18 |
| BA-S2 | Vivienda | 0,54X | -0,15 | 0,32 |
| BA-S3 | Movimiento vecinal | 0,35X | -0,06 | 0,10 |
| BA-S4 | Comercio | 0,19 | 0,62X | -0,07 |
| BA-S5 | Cooperación internacional | 0,73X | 0,25 | 0,23 |
| SS-A1 | Técnico | 0,33 | 0,46X | 0,13 |
| SS-A2 | Político (oposición) | 0,40 | 0,53X | 0,07 |
| SS-A3 | Político (gobierno) | 0,12 | 0,46X | 0,41 |
| SS-A4 | Técnico | 0,07 | 0,48X | 0,44 |
| SS-A5 | Técnico | 0,36 | 0,54X | 0,28 |
| SS-S1 | Movimiento vecinal | 0,55X | 0,44 | 0,17 |
| SS-S2 | Asistencia social | 0,07 | 0,56X | 0,14 |
| SS-S3 | Asociación de inmigrantes | -0,07 | 0,62X | -0,10 |
| SS-S4 | Feminismo | 0,27 | 0,58X | 0,43 |
| SS-S5 | Dinamización social | 0,56 | 0,62X | -0,06 |
| LL-A1 | Político (oposición) | 0,08 | 0,20 | 0,55X |
| LL-A2 | Técnico | 0,11 | 0,11 | 0,58X |
| LL-A3 | Técnico | 0,12 | 0,38 | 0,42X |
| LL-A4 | Político (gobierno) | 0,17 | 0,70X | 0,03 |
| LL-A5 | Político (oposición) | 0,44X | 0,31 | 0,17 |
| LL-S1 | Sanidad | 0,85X | 0,04 | 0,11 |
| LL-S2 | Urbanismo | 0,16 | -0,20 | 0,64X |
| LL-S3 | Asistencia social | 0,20 | 0,07 | 0,43X |
| LL-S4 | Participación | 0,70X | 0,33 | 0,21 |
| LL-S5 | Asistencia social | 0,62X | 0,20 | 0,45 |

^a El código de las Q-Sorts consiste en una referencia a la ciudad (MA=Madrid, BA=Barcelona, SS=San Sebastián, LL=Lleida) más una referencia al sector de la persona entrevistada (A=Administración Pública; S=Organización Social).

TABLA 3. Z-scores y rangos de los enunciados correspondientes a cada factor

| Factores | A | | B | | C | |
|--|------------------------|----|----------------------------|----|---------------------------|----|
| | Participación integral | | Participación regeneradora | | Participación desconfiada | |
| Enunciados | ZS | FS | ZS | FS | ZS | FS |
| 1. Los procesos participativos son esenciales para conseguir políticas públicas que respondan a las necesidades de la mayoría de la gente | 1,67 | 5 | 1,72 | 4 | 0,18** | 0 |
| 2. Los procesos participativos son útiles para hacer más transparentes las decisiones adoptadas por el ayuntamiento | 0,21** | 0 | 2,23** | 5 | 0,92** | 2 |
| 3. La mayoría de la gente no quiere participar — simplemente quieren que los servicios públicos funcionen correctamente | -0,71** | -2 | 0,58 | 2 | 0,99 | 3 |
| 4. Las TIC y las redes sociales facilitan la comunicación pero no estimulan la participación activa en torno a las políticas | -0,61 | -1 | -0,54 | -1 | 0,15** | 0 |
| 5. Los mecanismos más importantes de participación ciudadana son reuniones cara a cara con concejales y técnicos | -1,08** | -3 | 0,53 | 1 | 0,10 | 0 |
| 6. Los ciudadanos deberían tener espacios para discutir las prioridades de gasto del ayuntamiento | 1,11 | 3 | 1,26 | 3 | 1,85** | 5 |
| 7. Hay mucho solapamiento entre mecanismos de participación, por lo que tendría sentido suprimir algunos de ellos | -0,69* | -2 | -0,29* | 0 | 1,06** | 3 |
| 8. Los mecanismos más importantes de participación ciudadana son las redes informales de las élites locales, organizadas desde la alcaldía | -0,53 | -1 | -1,50** | -4 | -0,47 | -1 |
| 9. Los partidos políticos están aportando nuevas ideas sobre la participación ciudadana | -0,92 | -2 | -0,26** | 0 | -1,15 | -3 |
| 10. Los jóvenes están cambiando los procedimientos y los mecanismos para participar en la política local | 0,31 | 1 | 0,14 | 0 | -0,94** | -3 |
| 11. Para que la democracia participativa prospere requiere estructura y estabilidad | 1,02 | 2 | 1,04 | 3 | 1,36 | 4 |
| 12. Quien quiera cambiar las instituciones políticas deben tratar de hacerlo desde dentro, en lugar de protestar desde fuera | -1,16** | -3 | 0,30** | -1 | 0,35** | 1 |
| 13. Un proceso de participación no puede ser utilizado para tomar decisiones. Esta es la responsabilidad de los cargos electos | -2,16** | -5 | -0,52 | -1 | -0,94 | -3 |
| 14. Por el bien de la democracia, el Ayuntamiento debe establecer límites claros a la influencia que los ciudadanos puedan ejercer a través de los procesos participativos | -1,31 | -4 | -0,99 | -3 | -0,11** | 0 |
| 15. Los mecanismos de democracia directa, como las consultas ciudadanas, deberían tener un uso más frecuente | 1,59 | 4 | 1,27 | 4 | 1,28 | 3 |
| 16. Las redes participativas son buenas para la acción conjunta, pero no para una deliberación seria sobre las políticas | -1,72* | -4 | -0,58 | -1 | -1,16* | -4 |
| 17. El punto fuerte en las redes de participación es la gran diversidad de actores que participan en ellas | 0,13 | 0 | 0,32 | 1 | 0,73 | 2 |
| 18. Las redes participativas favorecen a las grandes organizaciones de la sociedad civil por encima de las pequeñas | 0,01 | 0 | -0,55** | -1 | 0,44 | 1 |

TABLA 3. Z-scores y rangos de los enunciados correspondientes a cada factor (continuación)

| Factores Enunciados | A Participación integral | | B Participación regeneradora | | C Participación desconfiada | |
|---|--------------------------------|----|------------------------------------|----|-----------------------------------|----|
| | ZS | FS | ZS | FS | ZS | FS |
| 19. La coproducción de servicios públicos entre Administración y asociaciones es una herramienta para promover la igualdad y darle a la gente el poder, una voz | 0,45 | 1 | 0,92 | 2 | 0,03 | 0 |
| 20. La gobernanza en red implica aceptar una regulación más simple y flexible en la prestación de servicios públicos | 0,34 | 1 | 0,56 | 1 | -0,77** | -2 |
| 21. La prestación de servicios municipales de proximidad puede satisfacerse mejor mediante el uso de las habilidades y los recursos de los ciudadanos | 0,86 | 2 | 0,57 | 1 | -0,71** | -2 |
| 22. El énfasis en las iniciativas de la comunidad para resolver los problemas sociales le quita la responsabilidad a las instituciones públicas | -1,00** | -2 | -1,56** | -5 | -0,36** | 0 |
| 23. La colaboración entre organizaciones del tercer sector se limita a los aspectos operativos de la prestación de servicios | -0,90 | -2 | -1,17 | -3 | -0,83 | -2 |
| 24. El ayuntamiento debe dirigir y coordinar cualquier red local a través de la cual se aborden necesidades sociales del municipio | -1,21 | -3 | -0,88 | -2 | -0,97 | -3 |
| 25. El alcalde/la alcaldesa hace lo que quiere, sin tener en cuenta la participación ciudadana | 0,49 | 1 | -1,82** | -5 | 0,69 | 2 |
| 26. Los políticos locales tienen miedo de perder el control. Esto es lo que realmente les preocupa de la participación | 1,36* | 4 | -0,08** | 0 | 0,88* | 2 |
| 27. Mientras que resulta difícil para los políticos locales dialogar con los ciudadanos, los directivos y funcionarios públicos tienden a ser más abiertos y accesibles | -0,19 | -1 | -1,36** | -4 | -0,39 | -1 |
| 28. Si se quiere mejorar la participación es esencial que los políticos electos sean más accesibles y rindan cuentas de sus actividades | 1,00* | 2 | 1,77 | 5 | 1,55 | 4 |
| 29. Todas las áreas del ayuntamiento deberían tener un técnico responsable de la participación ciudadana | 0,41** | 1 | -0,23 | 0 | -0,63 | -2 |
| 30. Los cambios más significativos en la participación ciudadana están sucediendo a nivel de barrio | 0,43 | 1 | 0,37 | 1 | -0,05 | 0 |
| 31. Algunos problemas sociales graves de la ciudad están siendo abordados con gran eficacia por las organizaciones del tercer sector | 0,31 | 0 | 1,15** | 3 | 0,42 | 1 |
| 32. Los mecanismos de participación permiten a las asociaciones ejercer una notable influencia sobre las decisiones políticas | -1,03 | -3 | 0,80** | 2 | -1,23 | -4 |
| 33. Las asociaciones son muy escépticas acerca de los espacios de participación institucionalizados o formales | 0,60 | 2 | 0,33 | 1 | 1,40** | 4 |
| 34. El tercer sector ha sido capturado por las administraciones, debido a su dependencia respecto a las subvenciones y el encargo de servicios | -0,06** | 0 | -0,73** | -2 | 1,16** | 3 |
| 35. Las organizaciones de la sociedad civil son capaces de articular visiones críticas y alternativas a las políticas formuladas por el ayuntamiento | 1,56 | 4 | 1,57 | 4 | -0,40** | -1 |
| 36. Las iniciativas de la sociedad civil pueden proporcionar buenas medidas de emergencia, tales como bancos de alimentos, pero no soluciones a largo plazo | -1,30** | -4 | -0,83 | -2 | -0,57 | -1 |

TABLA 3. Z-scores y rangos de los enunciados correspondientes a cada factor (continuación)

| Factores | A | | B | | C | |
|--|------------------------|----|----------------------------|----|---------------------------|----|
| | Participación integral | | Participación regeneradora | | Participación desconfiada | |
| Enunciados | ZS | FS | ZS | FS | ZS | FS |
| 37. El ayuntamiento debería ser más receptivo ante las iniciativas políticas de las organizaciones y los movimientos sociales | 1,66 | 5 | 0,92** | 2 | 1,44 | 5 |
| 38. La crisis económica y la austeridad no han dado lugar a cambios significativos en el modelo de participación ciudadana de esta ciudad | -0,51** | -1 | 0,00* | 0 | 0,52* | 1 |
| 39. La mayor parte de las decisiones sobre recortes de gasto público son dolorosas, pero no generan controversia entre la gente | -1,94 | -5 | -1,17** | -3 | -1,92 | -5 |
| 40. La crisis económica y la austeridad han provocado un renacimiento de los movimientos sociales de base en toda la ciudad | 1,05** | 3 | 0,11** | 0 | -0,68** | -2 |
| 41. Debido a la austeridad y los recortes presupuestarios, las organizaciones sociales han ganado autonomía respecto a las instituciones públicas | -0,60 | -1 | -0,88 | -2 | -1,42* | -4 |
| 42. La falta de respuesta gubernamental efectiva a las necesidades sociales ha hecho que la gente lleve a cabo iniciativas comunitarias creativas | 1,06 | 3 | 0,66 | 2 | 0,52 | 1 |
| 43. La colaboración entre la Administración y las organizaciones de la sociedad civil ha sido útil para reducir los impactos sociales negativos de la austeridad | 0,06* | 0 | 1,16* | 3 | 0,61* | 2 |
| 44. Frente a los recortes, cada barrio se preocupa de sus propias necesidades, de forma fragmentada, en lugar de coordinarse con los demás a nivel de ciudad | -0,17 | -1 | -0,38 | -1 | -0,14 | 0 |
| 45. Existe una gran desconfianza mutua entre las administraciones y las organizaciones y movimientos sociales como consecuencia de la austeridad | 0,13** | 0 | -0,64 | -2 | -0,49 | -1 |
| 46. Con determinación y organización suficiente, los ciudadanos podrían obligar al gobierno a revertir los recortes presupuestarios | 1,18** | 3 | -0,04 | 0 | -0,45 | -1 |
| 47. Hay como un «anillo de acero» alrededor del poder, que hace que la gente acabe abandonando la protesta y la resistencia | 0,00 | 0 | -1,17** | -3 | 0,39 | 1 |
| 48. Una democracia participativa es incompatible con las políticas de austeridad | 0,81** | 2 | -1,52** | -4 | -2,74** | -5 |

ZS=Z-Scores, FS=Factor Scores.

*Enunciados distintivos, significativos en $P < 0,05$.

**Enunciados distintivos, significativos en $P < 0,01$.

ANÁLISIS

El análisis factorial⁵ de todos los conjuntos individuales de respuestas (*Q-Sorts*) obteni-

dos en las entrevistas permite identificar cómo estos se agrupan en torno a tipos ideales de respuesta o *factores*. En este caso se partió del llamado análisis de los componentes principales, y de los factores resultantes se seleccionaron los tres con el *eigenvalue* (autovalor) más elevado para su rotación me-

⁵ El análisis se realizó con el programa de acceso libre PQM, descargable en <http://schmolck.userweb.mwn.de/qmethod/>

dante el método varimax⁶. La solución de tres factores se consideró la más adecuada, en tanto que el cuarto presentaba un *eigenvalue* sensiblemente inferior al del tercero (Brannstrom, 2011). Más significativo aún, la rotación de tres factores generaba una adscripción clara y unívoca en 40 de las 41 *Q-Sorts* (véase la tabla 2), mientras que en la de cuatro factores esta cifra bajaba hasta los 31.

Una vez rotados los factores, PQM genera numerosos productos de análisis estadístico de los mismos, tanto de su estructura interna como a nivel comparado. Se trata, esencialmente, de medir el valor otorgado a cada uno de los enunciados. Tres de los indicadores más potentes son el *Z-Score*, que mide distancias ponderadas respecto al punto 0, el factor Score, que traduce el *Z-Score* a la escala -5/+5, y finalmente la lista de los enunciados que son estadísticamente distintivos de cada factor (o de ninguno de ellos, lo cual los convierte en enunciados de consenso). El análisis de todos estos datos (véase la tabla 3), complementado con los datos cualitativos, permitió desarrollar e interpretar los factores como sistemas de creencias o perspectivas singulares. Las tres perspectivas son presentadas a continuación, ilustradas con citas literales de las entrevistas y sintetizadas en la tabla 4.

Perspectiva A: participación integral

Si por algo se caracteriza esta perspectiva es por su creencia en la voluntad (3)⁷ y la capacidad (46) de la gente para implicarse en los asuntos públicos y transformar la realidad, a pesar de las dificultades que el contexto

pueda plantear. La crisis ha puesto a prueba a la sociedad, y esta ha sabido responder con creces, comprometiéndose más con sus movimientos y organizaciones (40). Desde la base, el modelo de democracia participativa está empezando a cambiar (38). Más allá de la movilización y la protesta, se constata que las organizaciones sociales son muy capaces de deliberar (16) y de formular propuestas de cambio a largo plazo para resolver los problemas del presente (36): «la gente tiene posibilidad de generar alternativas. Hay mucha gente muy formada y que sabe de lo que habla y que podría hacer cambios»⁸ (LL-S5). En consecuencia, sus miembros no creen que la política deba quedar exclusivamente en manos de las instituciones, pues los que están dentro no son mejores ni más sabios que los que están fuera, aunque a menudo lo pretendan: «parece ser que cuando alguien entra en un ayuntamiento a ser concejal [...] pues de repente, es el que sabe, el que conoce» (SS-S1).

Asegurar decisiones que respondan a las demandas de la ciudadanía es mucho más importante que asegurar la transparencia y la rendición de cuentas (2 y 28). Las organizaciones sociales están legitimadas y capacitadas para participar en las decisiones públicas, y eso debería implicar una renuncia al monopolio del poder por parte de las instituciones (13): «si no se toman decisiones no es participación, es consulta. Sin capacidad de decisión es hacer perder el tiempo a la gente» (BA-S2). Pero no creen que los políticos estén dispuestos a llegar tan lejos (26), pues «quien tiene que tomar la decisión no siempre quiere tener todas las visiones para tomarla y le gusta tomar la decisión él o su equipo» (MA-S4). En este sentido, poca cosa cabe esperar de las reuniones con concejales y técnicos (5). Es mejor apostar por la

⁶ El *eigenvalue* es un indicador de la proporción de la varianza explicada por cada factor. La rotación varimax recibe esta denominación porque mediante ella se pretende maximizar la variancia entre factores y así identificar claramente los elementos diferenciadores de cada factor.

⁷ En esta sección los enunciados son identificados mediante su número (1-48). Para comprobar y contrastar los resultados, véase la tabla 3.

⁸ A efectos de una mejor comprensión, las citas de las entrevistas de los casos de Barcelona, Lleida y Donostia/San Sebastián han sido traducidas por el autor al castellano.

creación de espacios que encaucen el potencial participativo de la sociedad (7) y que el ayuntamiento garantice que todas sus áreas se implicarán en este esfuerzo (29). Aun así, la posibilidad de que un modelo representativo que «se ha demostrado caduco y poco efectivo para abrir, solventar, responder a las dificultades sociales que se generan a día de hoy» (LL-S4) pueda ser reformado desde dentro parece remota (12).

Esta visión desesperanzada sobre las capacidades institucionales no obsta para que se propugne la colaboración del tercer sector con el ayuntamiento en el desarrollo de políticas y la prestación de servicios. Se asume que existe una razonable base de confianza mutua para la colaboración (45) y que los riesgos de «captura» de las asociaciones por parte de la Administración son moderados (34). Por contra, se rechaza una colaboración que esté planteada en términos meramente asistenciales (43), y que permita a la Administración desentenderse de sus responsabilidades (22) respecto a los problemas sociales (31). Desde esta perspectiva, a la que denominamos de participación integral, las políticas de austeridad son consideradas como algo totalmente incompatible con una democracia participativa (48): «sin democracia económica, sin cierta calidad de vida, sin un Estado de bienestar [...] es imposible hablar de democracia. Y menos de democracia participativa» (MA-S2).

Perspectiva B: participación regeneradora

El núcleo de esta perspectiva es la defensa del sistema representativo, al cual no se ve deslegitimado, aunque sí necesitado de «regeneración democrática» (BA-A1) que debe pasar, inevitablemente, por «la respuesta y la voluntad de los políticos» (BA-A4). Se rechaza completamente la imagen de los políticos como personas protegidas y aisladas del exterior (47), obsesionadas por perder el control del poder (26), que solo se relacionan con las élites (8) y que actúan a su antojo,

prescindiendo de lo que pueda decirse en los foros participativos (25). De hecho, en una ciudad «no hay nadie que sea inmune a la influencia y la presión ciudadana» (LL-A4). Los políticos lo saben, y no rehúyen el diálogo (27). Para esta perspectiva, la participación ciudadana también forma parte del proyecto regenerador. Sobre todo si se consigue ponerla al servicio de las políticas de transparencia institucional (2): «estando los colectivos y los vecinos implicados hay más información y tiene que haber más transparencia» (MA-A4).

La presión sobre la ética de los servidores públicos es más importante que la presión sobre las decisiones públicas. Es bueno que la participación ciudadana influya en las decisiones, pero sin llegar al extremo de suplantarse la legitimidad de las instituciones representativas (13). En realidad, en los mecanismos de participación la influencia que consiguen las organizaciones sociales y la receptividad que muestran las instituciones son notables (32 y 37). Y no importa demasiado ni la configuración concreta de los espacios participativos (7) ni la innovación respecto a los mismos (9 y 38). Lo crucial es que lo que se proponga en materia de participación se organice bien, y que no sea excesivo: «La gente tampoco quiere que estés todo el día encima; yo creo que entiende que, entre votar cada cuatro años o que estén todos los días consultándote [...] hay términos medios» (SS-A2).

Si a las organizaciones sociales se les concede un rol limitado en la toma de decisiones públicas, por el contrario se les presupone mayor capacidad para abordar, desde un enfoque práctico, determinados problemas sociales (31). Aunque también se expresan algunas reservas, especialmente desde el propio sector social: «Con eficiencia sí, con eficacia, no: con los recursos que tenemos estamos llevando un buen trabajo adelante, pero no se termina de solucionar el problema» (SS-S2). En general, la colaboración entre organizaciones sociales y admi-

nistración para coproducir servicios públicos es bien acogida. No en vano, el hecho de «ir de la mano, trabajando juntos» (BA-A3), ha permitido mitigar los impactos sociales de la crisis (43). Además, no ven en este tipo de prácticas el riesgo de que las grandes organizaciones se refuerzan en detrimento de las pequeñas (18), o de que el tercer sector sea «capturado» y enmudecido por el poder político (34), y menos aún de que se produzca una dejación de responsabilidades sobre los problemas sociales por parte de las instituciones públicas (22): «Que pongas énfasis en la participación en general no te quita ninguna responsabilidad, la normativa la debo cumplir [...] A partir de ahí, puedo preguntar» (SS-A4).

Perspectiva C: participación desconfiada

Esta perspectiva se caracteriza por la desconfianza respecto al poder y el escepticismo respecto a la participación. Las condiciones de la participación ciudadana no cambian realmente con la crisis (38), porque la influencia de los movimientos emergentes (40), de los jóvenes (10), o incluso de Internet (4), es limitada. Se considera que los políticos tienen una gran capacidad para protegerse de las presiones de la sociedad (25) y que van a hacer todo lo posible para evitar una participación ciudadana efectiva, porque no quieren perder el control del poder (26). Por eso se muestran bastante escépticos respecto al potencial de la participación para lograr políticas públicas más próximas a las necesidades de la gente (1): «El gobierno [...] no escucha y los procesos que se montan son un paripé [...] para dar a entender lo contrario. Esto nos plantea dudas a las asociaciones: debemos participar y legitimar eso, ¿o no?» (MA-C5). En las prácticas participativas desarrolladas hasta el momento ha habido poca calidad, no compensada por el exceso de cantidad (7): «Tenemos una gran carencia de funcionamiento interno. 50.000 cosas, 50.000 reuniones que utilizan los mis-

mos actores con diferentes espacios para hablar casi de lo mismo. Y en cambio no estamos llegando a actores nuevos, no estamos utilizando todos los espacios que hay de participación» (LL-A3).

Sin embargo, los problemas de la democracia no pueden ser atribuidos únicamente a los políticos. En esta perspectiva hay una mirada muy crítica respecto a las organizaciones sociales. Aunque se exige un rol sustantivo para ellas en la toma de decisiones públicas, también se expresan dudas sobre su voluntad de participar en los espacios institucionales de participación (33), así como sobre su capacidad de articular visiones críticas y alternativas a las políticas formuladas desde los gobiernos (35). Se cree que la implicación de las organizaciones sociales en la prestación de servicios públicos puede tener algo que ver con su falta de espíritu crítico, pues en muchos casos se han convertido en entidades dependientes de subvenciones y contratos de la Administración (34 y 41). En general la coproducción de servicios se valora negativamente, pues se duda de que las aportaciones específicas del tercer sector permitan mejorar los servicios de proximidad (21), y se ve en todo ello una acción meramente mitigadora, de «parche» (43), con riesgo de desresponsabilización pública (22). Además, hay poca disponibilidad a aceptar la desregulación que se asocia a este tipo de prácticas (20).

Esta es la única perspectiva que afirma que las instituciones hay que cambiarlas desde dentro, más que protestando desde fuera (12). Y hay que hacerlo a través de un modelo de participación ciudadana fuerte, en cierto modo estratégico, focalizado en las políticas públicas (16) y sobre todo en la priorización del gasto (6), porque el «poder es dinero y el dinero es el que condiciona las políticas del ayuntamiento en todos los sectores» (LL-A2). Por otra parte, considerando que la prioridad es poner un contrapeso y controlar a los que ostentan el poder, resulta «mucho más importante que el sistema fun-

TABLA 4. *Síntesis de las perspectivas identificadas*

| | Participación integral | Participación regeneradora | Participación desconfiada |
|--|---|---|--|
| ¿Para qué queremos la participación? | Para que las políticas respeten la voluntad de la mayoría y promuevan la igualdad | Para conseguir mayor transparencia y decisiones públicas más y legítimas | Para ejercer el control social sobre el poder político: obligar a rendir cuentas «de verdad» |
| ¿Cuál es su potencial? | Enorme. Poner en valor la energía y la inteligencia social para generar alternativas y cambios | Limitado. Contribuir a un gobierno más abierto y con ello a la regeneración de la democracia | Escaso. El poder pone límites evidentes a la democracia, aun así, hay que intentar articular la resistencia y el control |
| ¿Cómo reaccionan las élites políticas ante ella? | Con miedo y desconfianza, porque no quieren perder el poder de determinar lo que es correcto | Con inquietud por si la toma de decisiones se transfiere a espacios sin legitimidad electoral | Con la tranquilidad de sentirse protegidas y poder ignorar los espacios de participación |
| ¿Cómo la han puesto en práctica los ayuntamientos? | De forma insuficiente. Los canales establecidos no permiten incorporar realmente las aportaciones de la gente | Razonablemente bien, pero se ha abusado del tiempo de la gente, cuyas ganas y capacidad de participar son limitadas | Mal. Existen muchos mecanismos, pero inoperantes, utilizados como correas de transmisión de los mensajes del gobierno |
| ¿Cómo podría mejorarse? | Mejorando la escucha y permitiendo la toma de decisiones en los espacios de participación | Haciéndola más eficiente y enfocándola hacia la transparencia y la rendición de cuentas | Centrándola en temas clave para controlar e influir en el poder, como el presupuesto |
| ¿Cuál debe ser el rol del tercer sector en este ámbito? | Colaborar de igual a igual con el ayuntamiento para mejorar las respuestas políticas a los problemas sociales | Canalizar propuestas de la sociedad a las instituciones y mejorar la atención a las necesidades sociales | Presión sobre las instituciones y desde las instituciones para garantizar el control del poder y una democracia menos elitista |

cione correctamente y que rinda cuentas ante sus ciudadanos y sea transparente a, en sí mismo, los procesos participativos» (MA-A2) (2).

Espacios de consenso

Es importante señalar que las tres perspectivas detectadas son diferentes pero no antagónicas. De hecho, las correlaciones entre factores apuntan a que hay mucho terreno

compartido⁹, y prácticamente no se dan correlaciones negativas entre las *Q-Sorts* (véase la tabla 2), lo que implica que no tenemos individuos con sistemas de creencias totalmente opuestos. Hasta cierto punto cabía esperar estos resultados, puesto que todas las personas entrevistadas tenían algún tipo

⁹ La correlación entre A y B da un valor de 0,54, entre A y C del 0,44, y entre B y C del 0,49.

de vínculo con la participación ciudadana institucionalizada en el ámbito local. El nivel de consenso parece ser mayor en las frases de tipo normativo que en aquellas que constatan o valoran hechos. Vemos que hay un fuerte acuerdo en torno a potenciar los mecanismos de democracia directa (15), quizá porque son los que mejor pueden garantizar una participación con sentido y libre de manipulaciones y distorsiones (Ruano, 2010)¹⁰. Las tres perspectivas también comparten la idea de ofrecer a los ciudadanos espacios para discutir las prioridades del gasto municipal (6), algo que resulta coherente con el creciente prestigio e implantación de los presupuestos participativos. Otro acuerdo destacable es sobre la necesidad de dotar a la democracia participativa de estructura y estabilidad (11). Enlaza con el hallazgo de Font y Navarro (2013) de que si la participación se consolida como una apuesta institucional sería y a largo plazo, su aceptación crece. Un segundo bloque de consenso se refiere al reconocimiento de una esfera autónoma para las organizaciones sociales, a las que se presupone capacidad para llevar a cabo iniciativas creativas (42) y colaborar en temas sustantivos (23), y a las que se quiere libres de la tutela permanente de las instituciones (24). Finalmente cabe señalar una sorprendente indiferencia o quizá desconocimiento respecto a lo que pasa en los barrios (30 y 42).

Perspectivas y personas

Si lanzamos una mirada sobre el tipo de actores que se adscribe a cada una de las tres perspectivas (véase la tabla 2), de entrada se hace patente la proximidad de los representantes asociativos a la perspectiva A (participación integral) y de políticos y técnicos municipales a la perspectiva B (participación

regeneradora), con algunas diferencias significativas. En los políticos de la oposición, por ejemplo, las adscripciones están bastante repartidas. Por otro lado, todas las personas cuyo perfil se corresponde con los nuevos movimientos sociales se adscriben a la perspectiva A. Es el mismo caso de los representantes del movimiento vecinal, lo que los sitúa más cerca de los nuevos movimientos que de las instituciones. En cambio, todos los técnicos municipales de participación ciudadana se sitúan en B o en C, lo que resulta revelador de cómo se ve el potencial de la participación ciudadana desde dentro de las instituciones.

Las agrupaciones en torno a determinadas perspectivas son más acusadas si miramos los datos por ciudades. Ciertamente, parece que el contexto local sí cuenta. Así, vemos que la dispar trayectoria seguida por la política municipal de Madrid y Barcelona no impide una notoria confluencia en torno a la perspectiva A. Los posicionamientos de sus activistas denotan que en ambas metrópolis existe una sociedad civil con recursos y ambición suficientes como para poner en jaque y hablar de tú a tú a las instituciones. Por el contrario, en las dos ciudades intermedias las personas entrevistadas se muestran bastante más escépticas en cuanto a la capacidad de la sociedad civil de abordar los problemas y transformar la realidad social. Los ayuntamientos parecen haber jugado aquí un papel más decisivo en la configuración de la esfera pública. Pero si en el caso donostiarra se mantiene una sólida confianza en las instituciones municipales (B), también en su voluntad de desarrollar la democracia participativa, en Lleida las respuestas reflejan un mayor nivel de escepticismo (C). Quizá pueda haber jugado un papel aquí el hecho de que en la primera no ha habido una sola mayoría absoluta desde 1979, mientras que en la segunda ha sido de lo más habitual. A través de la necesidad del pacto se adquiere el hábito de compartir el poder.

¹⁰ Y por esa misma razón, según Ruano, han sido constantemente bloqueados por un gobierno central que sigue anclado en la tradición administrativa napoleónica.

CONCLUSIONES

¿Unas perspectivas particulares? La metodología Q nos ha revelado una fotografía del pensamiento de los actores en un momento y un lugar determinados. Sin embargo, en las perspectivas identificadas resuenan, con mayor o menor intensidad, algunas de las teorías que han sido utilizadas para explicar el fenómeno estudiado. La perspectiva A (participación integral) nos sitúa en la democracia fuerte (Barber, 1984) y en las corrientes pluralistas más radicales (Smith, 2006). En la B (participación regeneradora) encontramos el eco de la teoría de los regímenes urbanos (Stone, 1993), la idea del poder transformador que crece con la implicación de los diversos actores, pero con claros desequilibrios de poder entre los mismos. Mientras que lo más próximo a C (participación desconfiada) son los enfoques críticos con la participación, que ensalzan la resistencia a las élites pero no pueden evitar cierto regusto a futilidad (Davies, 2011).

¿Ni contigo ni sin ti? Una de las cuestiones clave a la hora de configurar los modelos de democracia participativa se refiere a los límites y las relaciones entre el «dentro» y el «fuera» de las instituciones (Subirats, 2015). Cada una de las perspectivas analizadas contempla pautas específicas de reconocimiento de los actores y de relaciones entre los mismos, no exentas de problemas. En la A se ensalza la creatividad, la energía y el compromiso del «fuera», mientras que se ignoran o incluso se menosprecian las capacidades del «dentro». No obstante, se exige a estas mismas instituciones que sigan responsabilizándose de garantizar los derechos sociales. En la B se anhela un cambio que regenere el sistema, pero sin abrirlo realmente a la sociedad. Equiparar participación con gobierno abierto es una sinécdoque algo equívoca, pues si bien mayor participación implica mayor transparencia institucional, lo contrario no es necesariamente cierto (Welch, 2012). En la C, finalmente, al descon-

fiar tanto del poder político como de las organizaciones sociales, no se atisban agentes para la transformación social. En su posicionamiento subyace un supuesto dilema moral de las organizaciones sociales —entre colaboración con la Administración y politización— cuya existencia no ha sido demostrada empíricamente (Rodríguez García, 2012).

Estos resultados concuerdan con las tesis de Río, Navarro y Font, en el sentido de que la valoración que una persona hace de los diferentes actores del juego democrático está relacionada con el modelo de democracia preferido. Así, tenemos que los partidarios del llamado «modelo participativo» (bastante equiparable a nuestra perspectiva A) se caracterizan «por una peor valoración de las cualidades de los políticos y por una mayor confianza en las capacidades técnicas de sus conciudadanos» (2016: 95). Por el contrario, los que abogan por el «modelo representativo» (equiparable a B) valoran positivamente a los representantes políticos.

¿Cambio o continuidad? En este punto también se abre una brecha notable entre las perspectivas. Concretamente, entre A, por un lado, y B y C, por el otro. Hemos visto que en estos años de crisis el enorme descontento hacia la política no se ha traducido en desafección, sino en mayor interés por la misma (Montero y Torcal, 2013). Resulta coherente que la perspectiva A, que es la que más cree en el cambio, nos hable desde el descontento, mientras que las otras dos, fuertemente continuistas, nos hablen desde la desafección; aunque B lo haga para defender el sistema y C en sentido contrario. Si, como afirman Montero y Torcal, el descontento es oscilante mientras que «la desafección tiende a ser estable y suele transmitirse por las vías de la socialización política» (2013), ¿debemos pensar en A como una perspectiva más frágil y circunstancial, fruto de una crisis extraordinaria? ¿Hemos de presuponer que con el tiempo y la experiencia el entusiasmo de A irá mutando hacia la cautela de B o el escepticismo de C?

Antes de la crisis, Morales (2005) refutó la hipótesis de un cambio estructural hacia generaciones más participativas, por mucho que los repertorios de la participación fueran adaptándose a los nuevos tiempos. Sin embargo, la enorme movilización social de estos últimos años ha supuesto una ruptura inesperada con la tesis de una sociedad española pasiva y despolitizada (Montero *et al.*, 2006). Probablemente esto no hubiera sido posible sin el grado de entusiasmo y de optimismo que revela la perspectiva A. Son este tipo de actitudes las que han insuflado nueva vida a los ideales y las prácticas de la participación. Pero lo que B y C parecen advertir es que, aunque dispongamos de nuevas tecnologías, e incluso de nueva política, «los modos de hacer y las reglas institucionales ya existentes siempre van a determinar en mayor o menor medida el cambio que se quiere ejercer sobre ellas» (Subirats, 2015: 167). El poder está «fuera», pero también está «dentro», y no habrá una democracia participativa eficaz y digna de tal nombre sin el concurso de las dos esferas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, Fernando y Navarro, Clemente J. (2000). «Democracia y participación ciudadana en los municipios: ¿un mercado político de trastos?». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 91: 89-111.
- Alonso, Enrique y Jerez, Ariel (1997). «Hacia una politización del tercer sector». En: Jerez, A. (coord.). *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del tercer sector*. Madrid: Tecnos.
- Barber, Benjamin (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bevir, Mark y Rhodes, R. A. W. (2010). *The State as Cultural Practice*. Oxford Scholarship Online, DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199580750.001.0001
- Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (coords.) (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel social.
- Bonet i Martí, Jordi (2012). «El territorio como espacio de radicalización democrática. Una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona». *Athenea Digital*, 12(1): 15-28.
- Brannstrom, Christian (2011). «A Q-Method Analysis of Environmental Governance Discourses in Brazil's Northeastern Soy Frontier». *The Professional Geographer*, 63(4): 531-549.
- Brown, Steven R. (1980). *Political Subjectivity: Applications of Q Methodology in Political Science*. New Haven: Yale University Press.
- Brugué, Quim (2007) «La participación en el ámbito local: ¿una crisis de crecimiento?». *Temas para el debate*, 152: 64-67.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2015). *Barómetro de abril 2015*. Disponible en: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/depositados.jsp
- Colino, César y Pino, Eloísa del (2008). «Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa». *Revista Catalana de Dret Públic*, 37: 247-283.
- Criado, Ignacio (2012). «Redes sociales y Open Government. Hacia unas Administraciones locales en red y abiertas». *Revista Democracia y Gobierno Local*, 18-19: 5-12.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1985). *A Preface to Economic Democracy*. Berkeley: University of California.
- Davies, Jonathan, S. (2011). *Challenging Governance Theory. From Networks to Hegemony*. Chicago: Policy Press.
- Della Porta, Donatella; Reiter, Herbert y Alarcón, Pau (2014). «Institutional Participatory Initiatives and Democratic Qualities». En: Font, J., Della Porta, D. y Sintomer, Y. (eds.). *Participatory Democracy in Southern Europe: Causes, Characteristics and Consequences*. London: Rowman & Littlefield International.
- Díaz, Leonardo (2012). «La participación ciudadana en tiempos de crisis». En: Díaz, L. (ed.). *Polítiques públiques als municipis catalans*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Dryzek, John S. y Berejikian, Jeffrey (1993). «Reconstructive Democratic Theory». *American Political Science Review*, 87: 48-60.
- Durose, Catherine; Hulst, Merlijn van; Jeffares, Stephen; Escobar, Oliver; Agger, Anika y Graaf, Laurens de (2015). «Five Ways to Make a Difference:

- Perceptions of Practitioners Working in Urban Neighborhoods». *Public Administration Review*. Publicado *online* el 10 de diciembre de 2015.
- Ellingsen, Ingunn T.; Størksen, Ingunn y Stephens, P. (2010). «Q methodology in social work research». *International Journal of Social Research Methodology*, 13(5): 395-409.
- Font, Joan; Blanco, Ismael; Gomà, Ricard y Jarque, Marina (2000). «Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica». *Documentos de Debate*, 6: 113-140.
- Font, Joan; Della Porta, Donatella y Sintomer, Yves (2012). «Presentation. Methodological Challenges in Participation Research». *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 70(extra 2): 9-18.
- Font, Joan y Navarro, Clemente J. (2013). «Personal Experience and the Evaluation of Participatory Instruments in Spanish Cities». *Public Administration*, 91(3): 616-631.
- Ganuzas, Ernesto y Francés, Francisco J. (2008). «¿A qué llamamos participar en democracia? Diferencias y similitudes en las formas de participación». *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 66(49): 89-113.
- Hay, Colin (2011). «Interpreting Interpretivism Interpreting Interpretations: The New Hermeneutics of Public Administration». *Public Administration*, 89(1): 167-182.
- Jeffares, Stephen y Skelcher, Chris (2011). «Democratic Subjectivities in Network Governance: A Q Methodology Study of English and Dutch Public Managers». *Public Administration*, 89(4): 1253-1273.
- Martínez López, Miguel (2011). «Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 133: 21-42.
- Montero, José R.; Font, Joan y Torcal, Mariano (eds.) (2006). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Montero, José R. y Torcal, Mariano (2013). «No es el descontento, es la desafección». *El País*, 14 de junio de 2013. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2013/06/11/opinion/1370978768_828729.html
- Morales, Laura (2005). «¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España». *Revista Española de Ciencia Política*, 13: 51-87.
- Pastor Seller, Enrique (2010). «Oferta de oportunidades en la política de participación institucionalizada de los servicios sociales de atención primaria». *Zerbitzuan*, 47: 85-94.
- Pindado, Fernando (2005). «La participación no se improvisa». *Revista de Estudios Locales*, 87: 93-103.
- Río, Adrián del; Navarro, Clemente J. y Font, Joan (2016). «Ciudadanía, políticos y expertos en la toma de decisiones políticas: la percepción de las cualidades de los actores políticos importan». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 154: 83-102.
- Robbins, Paul y Krueger, Rob (2000). «Beyond Bias? The Promise and Limits of Q Method in Human Geography». *Professional Geographer*, 52(4): 636-648.
- Röcke, Anja (2014). *Framing Citizen Participation. Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*. Basingstoke - New York: Palgrave Macmillan.
- Rodríguez García, M.^a Jesús (2012). «Asociaciones y coproducción de servicios en municipios españoles». *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(2): 357-369.
- Rodríguez Herrero, Gorka y Ajangiz, Rafael (2007). «Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada». *Revista Española de Ciencia Política*, 17: 181-197.
- Ruano de la Fuente, José M. (2010). «Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana». *Política y Sociedad*, 47(3): 93-108.
- Ruiloba, Juana M. (2014). «¿Es el gobierno local un nuevo espacio para la participación ciudadana? El punto de vista de los alcaldes. El caso español.» *Estudios Políticos*, 44: 55-73.
- Salvador, Miquel y Ramió, Carles (2012). «El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 53: 165-186.
- Schmidt, Vivien A. (2010). «Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth "New Institutionalism"». *European Political Science Review*, 2(1): 1-25.
- Smith, Martin (2006). «Pluralism». En: Hay, C.; Lister, M. y Marsh, D. *The State. Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Stone, Clarence N. (1993). «Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach». *Journal of Urban Affairs*, 15(1): 1-28.
- Subirats, Joan (2015). «¿Desbordar el “dentro”-“fuera”?». *Revista Teknokultura*, 12(1): 161-168.
- Subirats, Joan y Vallès, Josep M.^a (1990). «Diez años de democracia local (la situación del gobierno local catalán)». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 67: 41-91.
- Subirats, Joan y Parés, Marc (2014). «Cambios sociales y estructuras de poder. ¿Nuevas ciudades, nueva ciudadanía?». *Interdisciplina*, 2(2): 97-118.
- Verge, Tània (2007). «Modelos alternativos de participación ciudadana en los partidos políticos españoles: un estudio del PSOE, el PP e IU». *Revista Española de Ciencia Política*, 17: 155-177.
- Welch, Eric W. (2012). «The Relationship between Transparent and Participative Government: A Study of Local Governments in the United States». *International Review of Administrative Sciences*, 78(1): 93-115.
- Yanow, Dvora (2007). «Interpretation in Policy Analysis: On Methods and Practice». *Critical Policy Studies*, 1(1): 110-122.
- Yetano, Ana; Royo, Sonia y Acerete, Basilio (2010). «What Is Driving the Increasing Presence of Citizen Participation Initiatives?». *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28: 783-802.
- Zechmeister, Elizabeth (2006). «What's Left and Who's Right? A Q-method Study of Individual and Contextual Influences on the Meaning of Ideological Labels». *Political Behaviour*, 28: 151-173.

RECEPCIÓN: 30/11/2015

REVISIÓN: 11/03/2016

APROBACIÓN: 08/07/2016

Do We All Mean the Same when We Talk about Participation? Perspectives of Local Officials, Politicians and Social Activists Revealed through Q-methodology

¿Queremos decir lo mismo cuando hablamos de participación? Perspectivas de activistas, técnicos y políticos locales reveladas con metodología Q

Ramon Canal

Key words

- Discourse Analysis
- Associations
- Democracy
- Research
- Methodology
- Citizen Participation
- Local Politics

Palabras clave

- Análisis del discurso
- Asociaciones
- Democracia
- Metodología de la investigación
- Participación ciudadana
- Política local

Abstract

The article analyses and compares the thinking on citizen participation of elected and non-elected officials, as well as social activists of the Spanish cities of Madrid, Barcelona, San Sebastián and Lleida. The research is based on Q methodology, whose combination of quantitative and qualitative elements can generate systematic, rigorous and quantifiable evidence, without sacrificing the complexity and richness of language. The results reveal three distinct perspectives on participation (integral, regenerative and distrustful), that differ notably in their appreciation of political institutions and social organizations. However, results also point to the existence of a core of consensus beliefs, which opens the door to building more legitimate and effective participatory institutions.

Resumen

El artículo analiza y compara el pensamiento en torno a la participación ciudadana de políticos, técnicos y activistas de la esfera municipal de Madrid, Barcelona, San Sebastián y Lleida. La investigación se fundamenta en la metodología Q, cuya combinación de elementos cuantitativos y cualitativos permite generar evidencias de modo sistemático, riguroso y cuantificable, sin renunciar a la complejidad y la riqueza del lenguaje de los propios actores. Los resultados nos revelan tres perspectivas sobre la participación (integral, regeneradora y desconfiada), divergentes en cuanto a su apreciación de las instituciones políticas y las organizaciones sociales. Con todo, también se constata la existencia de un núcleo de consenso sobre el que se pueden construir instituciones participativas más legítimas y eficaces.

Citation

Canal, Ramon (2017). "Do We All Mean the Same when We Talk about Participation? Perspectives of Local Officials, Politicians and Social Activists Revealed through Q-methodology". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 158: 23-40. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.158.23>)

Ramon Canal: Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona | ramon.canal@uab.cat

INTRODUCTION¹

Since the current democratic system was configured in Spain, the question of how to enable citizen participation in public affairs has constantly been the subject of local political debates, especially in large cities and in the numerous metropolitan enclaves where the left gained power in local elections in 1979. Pressured by neighbourhood organisations, many local governments regulated citizen participation throughout the 1980s, although a very limited conception of it prevailed (Subirats and Vallès, 1990), which focused on 'containing and keeping social actors content' (Pindado, 2005: 95). A decade later, in a context marked by the collapse of the Marxist left and by politics being brought increasingly into disrepute, the cause of citizen participation returned. It relied on strongly normative theories (Barber 1984, Dahl 1985), new participatory formats (Font *et al.*, 2000) and new approaches to public policies (Blanco and Gomà, 2002). A torrent of 'positive rhetoric' (Yetano *et al.*, 2010: 784) gave plausibility to the idea that implementing participatory democracy, at least at local level, was legitimate, advisable, and to some extent, unavoidable in an increasingly better educated and informed society. Institutional development accelerated, participatory² bodies and processes proliferated, and the human and organisational resources devoted to citizen participation multiplied (Salvador and Ramió, 2012).

Assessing the participatory wave that began in the 1990s can be controversial. In spite of the strong political activism that surrounded it, in practice there was substantial evidence of numerous disagreements and disappointments (Rodríguez Herrero and Ajángiz, 2007; Pastor Seller 2010). It is also significant that people who have taken part in participatory processes have a more negative view of them than those who have not done so (Font and Navarro, 2013). Ruano (2010) made a total amendment to the model of participation proposed by the municipalities, which he considered to be little more than a mockery to serve the interests of political elites. Authors such as Pindado (2005) and Brugué (2007) attributed the failures to improvisation and to the poor design of the processes, which often missed the deliberative potential. For others, the disappointment was caused by normative theories formulated without taking into account the social and institutional structures of the country (Aguar and Navarro, 2000). On the one hand, thirty years after reinstating democracy, Spanish society continues to be characterised by a strong disinterest in politics and low levels of social involvement (Morales 2005; Montero *et al.*, 2006). On the other hand, there is an unequal power relationship between local authorities and the social organizations through which participation is articulated (Aguar and Navarro, 2000). This is exacerbated by the growing fragmentation and de-politicisation of the association fabric (Alonso and Jerez, 1997).

Logically, the context of local citizen participation changed with the multidimensional crisis that was unleashed in Spain between 2008 and 2011. In the institutional sphere, the traditional options for citizen participation became restricted as a result of both, budget cuts (Díaz, 2012) and changes in the political priorities. Increasingly, issues such as transparency and accountability were raised (Criado, 2012), as well as the potential involve-

¹ This paper is drawn from the project entitled 'Transformations of urban governance in the context of the economic crisis. Evolution and perspectives of participatory governance in Spain and the United Kingdom' (TRANSGOB) funded by the Spanish Ministry of Education (CSO2012-32817). This study would not have been possible without the contribution of the project teams of IGOP-UAB, UCM, EHU-UPV and DMU (UK).

² The former notably included the permanent (sectorial or territorial) advisory councils. The latter mainly comprised consultations linked to municipal projects, plans or budgets.

ment of social organisations in helping local authorities that were overwhelmed by the social impact of the crisis. In the social sphere, in the face of record levels of disapproval of political institutions (CIS 2015), new actors emerged and unconventional practices of 'participation by irruption' proliferated (Bonet-Martí, 2012). These were deemed to have resulted from 'a more genuine interest in politics than those [practices] linked to associations and the use of institutionalised channels' (Ganuza and Francés, 2008: 110). The new social movements demanded and tried to formulate a different, more participatory and less institutional model of democracy, based on autonomous practices that form a network to reach political objectives (Subirats and Parés, 2014).

At this point, one question arises: how do we perceive and think about citizen participation, following a historical path marked by rise, unfulfilled promises, crisis, and overflow? The following section shows why this is a relevant question and how it can be addressed.

RATIONAL FOR AND OBJECTIVES OF THE STUDY

Traditionally, the study of institutions has focused on their more formal or tangible elements, and has paid less attention to their ideological dimension. However, increasing evidence suggests that politics cannot be understood without awareness of the mental schemas and narratives through which actors see and interpret institutional reality (Yanow, 2007; Schmidt, 2010; Hay, 2011). In one of the pioneering analyses of the ideas behind participatory practices, Röcke (2014) regretted what she considered a gap between theoretical-normative studies and empirical studies on citizen participation. According to her, both the development of the theory and the improvement of participatory practices requi-

re empirical analysis to understand how ideological frameworks are assimilated at the micro level. It is a finding similar to that of Dryzek and Berejikian, who approached it by producing a *democratic reconstructive theory*, based not on theoretical apriorisms, but on asking citizens about their beliefs regarding democracy and their own role as actors within it (1993: 49).

In Spain, several authors have noted both, the importance of the endeavour and the deficiency in its execution. Salvador and Ramió observed that most offices of citizen participation work without an explicit articulation of their mission, values and objectives (2012: 5), while Colino and del Pino (2008) and Della Porta, Reiter and Alarcón (2014) expressed their concern about the different concepts of participation that underlie participatory processes, but which are not usually made explicit or debated. In her analysis of the programmatic discourses of the main Spanish political parties on citizen participation, Verge showed how, following the apparent unanimous adherence to an 'empty signifier' (2007: 157), the PP, PSOE and IU displayed substantial differences in approach and objectives. In Ruiloba's study, which analysed the views of mayors, 98.7% of them showed a clear participatory profile if they only talked about this topic, but when asked to prioritise between citizen participation and other objectives, such as legality or effectiveness, the profile became significantly blurred (2014: 65).

Following the programme proposed by Martínez López (2011: 22), this study seeks to explore and interpret the meanings around citizen participation that were present in Spanish cities at the end of the 2011-2015 local governments' term of office. Its theoretical and political interest lies in seeing what points of view or perspectives were held by a number of local actors who were engaged with citizen participation from diverse institutional affiliations. It involves finding the inter-

nal logic for each perspective, how they differ from one another, and what their intersecting areas are.

METHODOLOGY

The epistemological challenge posed is how to investigate human subjectivity in a way that acknowledges its extreme complexity. Q-methodology addresses it from the premise that it is only possible to access the so-called operant subjectivity (Brown, 1980), which shows the point of view or perspective held by an individual, at a given moment, about a specific subject or situation. Operant subjectivity is constitutive of the individual's consciousness and conditions her behaviour (Robbins and Krueger, 2000: 642). In 1935 the British physicist and psychologist William Stephenson created Q-methodology in order to study operant subjectivity from scientific premises. Since then it has been used in the study of innumerable social phenomena, including ideas about democracy, participation and deliberation (Dryzek and Berejikian, 1993; Zechmeister, 2006; Jeffares and Skelcher, 2011).

The main advantage of Q-methodology in relation to classical factor analysis is that it not only makes possible to analyse a person's beliefs on an individual basis, but also the complex interrelationship between them, thus providing insight into the belief systems that structure subjectivity (Bevir and Rhodes, 2010). Moreover, by using a particular combination of quantitative and qualitative elements, this methodology can 'retain qualitative interpretation within a systematic and comparative quantitative analysis of subjectivity' (Durose *et al.*, 2000: 2). A method that ensures empirical rigour without renouncing the depth of the humanist focus (Ellis *et al.*, 2010: 395) may represent a positive contribution to the polarised methodological debate that underlies re-

search on citizen participation (Font *et al.*, 2012).

Q-methodology was used in this study following the steps recommended in the literature (Jeffares and Skelcher, 2011). The first was to delimit the scope of the subjectivity to be looked at. The intention was to talk about participation in a very broad sense: its reasons (what for), its forms (consultation, co-decision, co-production) and its actors (skills, attitudes, roles, relationships), incorporating into all these questions both a positive element (what actually happens) and a normative element (what should happen), as well as elements concerning continuity and change. The next step was what is technically known as the *concourse*: a compilation of statements that cover, in general terms, all significant aspects of the defined topic. They are usually extracted from various sources (interviews with key informants, academic literature, legislation, the press, among others), respecting their original formulation as much as possible. In this case 300 statements were collected, the source of which were semi-structured interviews with 60 key informants.

A significant sample of statements was drawn from the *concourse* to build the questionnaire (Q-Set). A sufficiently large number of statements were used, so as not to lose too many nuances, but without exceeding a reasonable time for an interview. To avoid a biased selection of statements, it is recommended to structure the sample basing on relevant and objectifiable criteria. In this case, the 48 chosen statements formed a questionnaire (see Table 3) that was balanced in terms of content (covering relevant issues), meaning (favourable to participation and contrary to it), type (factual and normative) and origin (from all the cities included in the study).

The next step was to select the people to be interviewed (P-Set). Q-methodology does not require a large number of partici-

TABLE 1. *Table for the distribution of the 48 statements in the questionnaire to obtain the Q-Sort*

| Disagreement | | | | | | Agreement | | | | |
|--------------|----|----|----|----|---|-----------|----|----|----|----|
| -5 | -4 | -3 | -2 | -1 | 0 | +1 | +2 | +3 | +4 | +5 |
| — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| | — | — | — | — | — | — | — | — | — | |
| | | — | — | — | — | — | — | — | | |
| | | | — | — | — | — | — | | | |
| | | | | — | — | — | | | | |
| | | | | | — | | | | | |
| | | | | | | — | | | | |
| | | | | | | | — | | | |
| | | | | | | | | — | | |
| | | | | | | | | | — | |
| | | | | | | | | | | — |

pants, as it makes no claims for the representativeness of its findings, but it is important to guarantee some degree of diversity in the presumably most relevant variables. It was of particular interest to see what was happening in the cities, as they are the places which had most experimented with participation, and also where the protests and the new social movements have been most visible. Four cities were chosen, based on their political diversity. Specifically, a city was sought whose local government after the municipal elections in 2011 remained governed by the right (Madrid), one that was still governed by the left (Lleida), one that had leant to the right (Barcelona) and one that had leant to the left (San Sebastián). In each city, an equal number of members from both the public sector (including local politicians and local council experts) and the social sector (including both, well established and new organisations) were selected. All of them had at the time or had previously had some direct relationship with citizen participation at the local level (see Table 2).

A total of 41 people were confronted with the 48 statements in a face-to-face interview³. Their task was to classify all the statements basing on a numerical scale that went from total disagreement (-5) to total agreement (+5), but where the global classification had to conform to a pre-established pattern, namely an almost normal distribution, with more cells in the centre and fewer at the ends (see Table 1)⁴. During the interviews, qualitative data were also generated by the recording of the comments that spontaneously arose during the reading of the statements, as well as by asking each participant at the end of the interview how she accounted for the choice of the two statements with which she had expressed total agreement and the two with which she had expressed total disagreement.

³ Practically all the interviews were carried out between the months of April and June, 2015, following a protocol shared by the various research teams involved.

⁴ This rule forces respondents to prioritise their beliefs. This was especially important in the discursive field of citizen participation, in which vagueness and empty rhetoric proliferate (Verge, 2007).

TABLE 2. *Correlation between individual answers (Q-sorts) and selected factors*

| Q-Sorts ^a | | Factors | | |
|----------------------|---------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Interview | Profiles and sectors | Factor A | Factor B | Factor C |
| MA-A1 | Senior official | 0.69X | -0.18 | 0.26 |
| MA-A2 | Senior official | -0.17 | 0.68X | 0.20 |
| MA-A3 | Senior manager | 0.06 | 0.31 | 0.69X |
| MA-A4 | Senior official | 0.42 | 0.56X | 0.32 |
| MA-A5 | Expert | 0.51X | 0.44 | 0.06 |
| MA-S1 | Culture | 0.58X | 0.18 | 0.07 |
| MA-S2 | Social Economy | 0.61X | 0.15 | 0.01 |
| MA-S3 | Neighbourhood association | 0.60X | 0.10 | -0.09 |
| MA-S4 | Housing | 0.60X | 0.01 | 0.14 |
| MA-S5 | Ecology | 0.48 | -0.11 | 0.48 |
| BA-A1 | Politician (government) | 0.07 | 0.52X | 0.39 |
| BA-A2 | Senior official | 0.19 | 0.32 | 0.40X |
| BA-A3 | Politician (opposition) | 0.02 | 0.62X | 0.33 |
| BA-A4 | Senior official | 0.46 | 0.50X | 0.14 |
| BA-A5 | Politician (Opposition) | 0.62X | 0.27 | 0.17 |
| BA-A6 | Politician (Opposition) | 0.61X | 0.39 | 0.06 |
| BA-S1 | Youth and Housing | 0.64X | 0.37 | 0.18 |
| BA-S2 | Housing | 0.54X | -0.15 | 0.32 |
| BA-S3 | Neighbourhood association | 0.35X | -0.06 | 0.10 |
| BA-S4 | Retailers association | 0.19 | 0.62X | -0.07 |
| BA-S5 | International cooperation | 0.73X | 0.25 | 0.23 |
| SS-A1 | Senior official | 0.33 | 0.46X | 0.13 |
| SS-A2 | Politician (Opposition) | 0.40 | 0.53X | 0.07 |
| SS-A3 | Politician (government) | 0.12 | 0.46X | 0.41 |
| SS-A4 | Senior official | 0.07 | 0.48X | 0.44 |
| SS-A5 | Senior official | 0.36 | 0.54X | 0.28 |
| SS-S1 | Neighbourhood association | 0.55X | 0.44 | 0.17 |
| SS-S2 | Social care | 0.07 | 0.56X | 0.14 |
| SS-S3 | Immigrants' Association | -0.07 | 0.62X | -0.10 |
| SS-S4 | Feminism | 0.27 | 0.58X | 0.43 |
| SS-S5 | Social awareness | 0.56 | 0.62X | -0.06 |
| LL-A1 | Politician (Opposition) | 0.08 | 0.20 | 0.55X |
| LL-A2 | Senior official | 0.11 | 0.11 | 0.58X |
| LL-A3 | Senior official | 0.12 | 0.38 | 0.42X |
| LL-A4 | Politician (government) | 0.17 | 0.70X | 0.03 |
| LL-A5 | Politician (Opposition) | 0.44X | 0.31 | 0.17 |
| LL-S1 | Health | 0.85X | 0.04 | 0.11 |
| LL-S2 | Urban planning | 0.16 | -0.20 | 0.64X |
| LL-S3 | Social care | 0.20 | 0.07 | 0.43X |
| LL-S4 | Participation | 0.70X | 0.33 | 0.21 |
| LL-S5 | Social care | 0.62X | 0.20 | 0.45 |

^a Q-Sorts codes consist of a reference to the city (MA = Madrid, BA = Barcelona, SS = San Sebastián, LL = Lleida) plus a reference to the sector of the person interviewed (A = Public Administration; S=Social Organisation).

TABLE 3. *Statement z-scores and ranges for each factor*

| Factors Statements | A Integral Participation | | B Regenerative Participation | | C Distrustful Participation | |
|---|--------------------------------|----|------------------------------------|----|-----------------------------------|----|
| | ZS | FS | ZS | FS | ZS | FS |
| 1. Participatory processes are essential for achieving public policies that meet the needs of the majority of people | 1.67 | 5 | 1.72 | 4 | 0.18** | 0 |
| 2. Participatory processes are useful for making decisions taken by the city council more transparent | 0.21** | 0 | 2.23** | 5 | 0.92** | 2 |
| 3. Most people do not want to participate - they simply want public services to work properly | -0.71** | -2 | 0.58 | 2 | 0.99 | 3 |
| 4. ICTs and social networks facilitate communication but do not stimulate active participation in policies | -0.61 | -1 | -0.54 | -1 | 0.15** | 0 |
| 5. The most important mechanisms of citizen participation are face-to-face meetings with councillors and local council experts | -1.08** | -3 | 0.53 | 1 | 0.10 | 0 |
| 6. Citizens should have spaces available to discuss the spending priorities of the City Council | 1.11 | 3 | 1.26 | 3 | 1.85** | 5 |
| 7. There is a great deal of overlap between participation mechanisms, so it would make sense to eliminate some of them | -0.69* | -2 | -0.29* | 0 | 1.06** | 3 |
| 8. The most important mechanisms of citizen participation are the informal networks of the local elites, organised from the mayor's office | -0.53 | -1 | -1.50** | -4 | -0.47 | -1 |
| 9. Political parties have new ideas about citizen participation | -0.92 | -2 | -0.26** | 0 | -1.15 | -3 |
| 10. Young people are changing local political participation procedures and mechanisms | 0.31 | 1 | 0.14 | 0 | -0.94** | -3 |
| 11. For participatory democracy to prosper it requires structure and stability | 1.02 | 2 | 1.04 | 3 | 1.36 | 4 |
| 12. Whoever wants to change political institutions should try to do so from within, instead of protesting from outside | -1.16** | -3 | 0.30** | -1 | 0.35** | 1 |
| 13. A participation process cannot be used to make decisions. This is the responsibility of elected officials | -2.16** | -5 | -0.52 | -1 | -0.94 | -3 |
| 14. For the sake of democracy, the City Council must establish clear limits to the influence that citizens can exercise through participatory processes | -1.31 | -4 | -0.99 | -3 | -0.11** | 0 |
| 15. Direct democracy mechanisms, such as citizen consultations, should be more frequently used | 1.59 | 4 | 1.27 | 4 | 1.28 | 3 |
| 16. Participatory networks are good for joint action, but not for serious deliberation on policies | -1.72* | -4 | -0.58 | -1 | -1.16* | -4 |
| 17. The strong point of participation networks is the broad range of actors involved in them | 0.13 | 0 | 0.32 | 1 | 0.73 | 2 |
| 18. Participatory networks favour large civil society organisations over small ones | 0.01 | 0 | -0.55** | -1 | 0.44 | 1 |

TABLE 3. *Statement z-scores and ranges for each factor (continued)*

| Factors | A Integral Participation | | B Regenerative Participation | | C Distrustful Participation | |
|--|--------------------------------|----|------------------------------------|----|-----------------------------------|----|
| | ZS | FS | ZS | FS | ZS | FS |
| 19. The co-production of public services between the public administration and associations is a tool to promote equality and give people power/ a voice | 0.45 | 1 | 0.92 | 2 | 0.03 | 0 |
| 20. Network governance implies accepting simpler and more flexible regulation in the provision of public services | 0.34 | 1 | 0.56 | 1 | -0.77** | -2 |
| 21. Provision of local municipal services can be better met through the use of citizens' skills and resources | 0.86 | 2 | 0.57 | 1 | -0.71** | -2 |
| 22. Emphasis on community initiatives to solve social problems takes responsibility away from public institutions | -1.00** | -2 | -1.56** | -5 | -0.36** | 0 |
| 23. Collaboration between third sector organisations is limited to the operational aspects of the provision of services | -0.90 | -2 | -1.17 | -3 | -0.83 | -2 |
| 24. The local council must direct and coordinate any local network through which the social needs of the municipality are addressed | -1.21 | -3 | -0.88 | -2 | -0.97 | -3 |
| 25. Mayors do what they want, regardless of citizen participation | 0.49 | 1 | -1.82** | -5 | 0.69 | 2 |
| 26. Local politicians are afraid of losing control and this is what really worries them about participation | 1.36* | 4 | -0.08** | 0 | 0.88* | 2 |
| 27. While it is difficult for local politicians to engage in dialogue with citizens, managers and public officials tend to be more open and accessible | -0.19 | -1 | -1.36** | -4 | -0.39 | -1 |
| 28. If participation is to be improved, it is essential that elected politicians are more accessible and accountable for their activities | 1.00* | 2 | 1.77 | 5 | 1.55 | 4 |
| 29. All areas of the city council should have a local council expert responsible for citizen participation | 0.41** | 1 | -0.23 | 0 | -0.63 | -2 |
| 30. The most significant changes in citizen participation are happening within civic organisations | 0.43 | 1 | 0.37 | 1 | -0.05 | 0 |
| 31. Some serious social problems in the city are being addressed very effectively by third sector organisations | 0.31 | 0 | 1.15** | 3 | 0.42 | 1 |
| 32. Participation mechanisms allow associations to exert significant influence on political decisions | -1.03 | -3 | 0.80** | 2 | -1.23 | -4 |
| 33. Associations are very sceptical about the spaces to be used for institutionalised or formal participation | 0.60 | 2 | 0.33 | 1 | 1.40** | 4 |
| 34. The third sector has been 'captured' by the administrations, due to their dependence on grants and the commission of services | -0.06** | 0 | -0.73** | -2 | 1.16** | 3 |
| 35. Civil society organisations are able to articulate critical and alternative visions of the policies formulated by the city council | 1.56 | 4 | 1.57 | 4 | -0.40** | -1 |
| 36. Civil society initiatives can provide good emergency measures, such as food banks, but not long-term solutions | -1.30** | -4 | -0.83 | -2 | -0.57 | -1 |

TABLE 3. Statement z-scores and ranges for each factor (continued)

| Factors | A Integral Participation | | B Regenerative Participation | | C Distrustful Participation | |
|--|--------------------------------|----|------------------------------------|----|-----------------------------------|----|
| | ZS | FS | ZS | FS | ZS | FS |
| 37. The city council should be more receptive to organisations' and social movements' political initiatives | 1.66 | 5 | 0.92** | 2 | 1.44 | 5 |
| 38. The economic crisis and austerity have not led to significant changes in the model of citizen participation in this city | -0.51** | -1 | 0.00* | 0 | 0.52* | 1 |
| 39. Most decisions on public spending cuts are painful, but they do not generate controversy among people | -1.94 | -5 | -1.17** | -3 | -1.92 | -5 |
| 40. The economic crisis and austerity have led to a revival of grassroots social movements throughout the city | 1.05** | 3 | 0.11** | 0 | -0.68** | -2 |
| 41. Due to austerity and budget cuts, social organisations have gained autonomy from public institutions | -0.60 | -1 | -0.88 | -2 | -1.42* | -4 |
| 42. The lack of an effective government response to meet social needs has led people to engage in creative community initiatives | 1.06 | 3 | 0.66 | 2 | 0.52 | 1 |
| 43. Collaboration between management and civil society organisations has been useful in reducing the negative social impacts of austerity | 0.06* | 0 | 1.16* | 3 | 0.61* | 2 |
| 44. In the face of the cuts, each neighbourhood area is concerned with its own needs, in a fragmented way, instead of liaising with others throughout the city | -0.17 | -1 | -0.38 | -1 | -0.14 | 0 |
| 45. Austerity has caused great mutual distrust between administrations and social organisations and movements | 0.13** | 0 | -0.64 | -2 | -0.49 | -1 |
| 46. With enough determination and organisation, citizens could force the government to reverse budget cuts | 1.18** | 3 | -0.04 | 0 | -0.45 | -1 |
| 47. There is a 'ring of steel' around power, which makes people give up protest and resistance | 0.00 | 0 | -1.17** | -3 | 0.39 | 1 |
| 48. A participatory democracy is incompatible with austerity policies | 0.81** | 2 | -1.52** | -4 | -2.74** | -5 |

ZS=Z-Scores, FS=Factor Scores.

* Distinctive statements, significant at $P < 0.05$.

** Distinctive statements, significant at $P < 0.01$.

ANALYSIS

The factor analysis⁵ of all the individual sets of responses (Q-Sorts) obtained in the interviews was used to identify how these sorts

clustered around ideal types of responses or factors. Departing from Principal Components Analysis, the resulting factors with the highest eigenvalue were selected for rotation using the varimax method⁶. The three-factor

⁵ The analysis was performed using the free access programme PQM, downloadable at <http://schmolck.userweb.mwn.de/qmethod/>

⁶ The eigenvalue is an indicator of the proportion of variance explained by each factor. The name varimax rotation is used because it is intended to maximise the

solution was deemed the most suitable, because the eigenvalue of the fourth factor was substantially lower than that of the third (Brannstrom,2011). More significantly, the rotation of three factors yielded a clear and unequivocal loading in 40 of the 41 Q- Sorts (see Table 2).

Once the factors are rotated, PQM generates numerous statistical analyses of the internal structure of factors and the comparison between factors. Essentially, the aim is to measure the value attributed to each of the statements. Three of the most powerful indicators were the Z-Score, which measures weighted distances with respect to point 0; the Factor Score, which translated the Z-Score into the -5 / + 5 scale; and finally, the list of statements that were statistically distinctive for each factor (or for none of them, which made them consensus statements). The analysis of all these data (see Table 3), complemented by the qualitative data, was used to develop and interpret the factors as belief systems or unique perspectives. The three perspectives are presented below, illustrated by verbatim extracts from the interviews, and are summarised in Table 4.

Perspective A: Integral Participation

This perspective is particularly characterised by a belief in the willingness (3)⁷ and the ability (46) of people to get involved in public affairs and to transform reality, despite the difficulties of their context. It was reported that the crisis put society to the test, and society, exceeding all expectations, responded by becoming more committed to movements and organisations (40). It was also stated that the participatory democracy model was beginning to change from its base upwards

variance between factors and thus clearly identify the differentiating elements of each factor.

⁷ In this section the statements are identified by their number (1-48). To check and compare the results, see Table 3.

(38). Going beyond mobilisation and protest, it was made clear that social organisations are fully capable of deliberating (16) and formulating proposals for long-term change to solve the problems of the present (36): 'people are able to generate alternatives. There are many very-well educated people who know what they are talking about and who could make changes' (LL-S5). Consequently, its members do not believe that politics should remain exclusively in the hands of the institutions, for those who are inside them are no better or wiser than those who are outside them, although they often claim to be: 'it seems that when someone becomes the mayor of a town... they suddenly know everything' (SS-S1).

Ensuring decisions that meet citizens' demands is much more important than ensuring transparency and accountability (2 and 28). Social organisations are entitled and have the ability to participate in public decisions. Therefore, institutions should relinquish the monopoly of power (13): 'If decisions are not made, it is not participation, it is consultation. Not having the ability to make decisions is a waste of peoples' time' (BA-S2). But participants did not believe that politicians are willing to go that far (26), because 'whoever has to make a decision does not always want to see all the viewpoints to take it, and this person likes to take the decision herself or her team'. (MA-S4). In this sense, little can be expected from meetings with councillors and local government officials (5). It is better to promote spaces that channel the participatory potential of society (7) and to gain assurance from the city council that all of its departments will be involved in this effort (29). Even so, the possibility that a representative model that 'has been proven to be outdated and ineffective to open, solve, and face the social difficulties that emerge today' (LL-S4) can be reformed from within seems remote (12).

This hopeless view of institutional abilities does not prevent the encouragement of co-

laboration between the third sector and city councils in the development of policies and the provision of services. It is assumed that there is a reasonable basis of trust for collaboration (45) and that there are only moderate risks that associations may be 'captured' by the institutions (34). On the contrary, collaboration merely for assistance-based purposes is rejected (43), as it allows the administration to wriggle out of its responsibilities (22) regarding social problems (31). From Perspective A, which in this paper has been labelled Integral Participation, austerity policies are seen as being totally incompatible with participatory democracy (48): 'without economic democracy, without a certain quality of life, without a welfare state... it is impossible to talk about democracy. Even less about participatory democracy' (MA-S2).

Perspective B: Regenerative Participation

The core of Perspective B is the defence of the representative system, which is not seen as being delegitimised, but in need of '*democratic regeneration*' (BA-A1), which is inevitably subject to '*the response and willingness of politicians*' (BA-A4). A certain image of politicians was rejected: politicians as people who are protected and isolated from the outside (47), who are obsessed with losing control of power (26), who only relate to the elites (8) and who act at will, regardless of what they say in participatory forums (25). In fact, in a city 'no one is immune to citizen influence and pressure' (LL-A4). Politicians know this, and do not avoid dialogue (27). For Perspective B, citizen participation is also part of the regenerative project. Especially if it can be put at the service of institutional transparency policies (2): 'when associations and the local population are involved, more information is available and there should be more transparency'(MA-A4).

The pressure on the ethics of public servants is more important than the pressure on public decisions. It is good that citizen partici-

pation influences decisions, but without going so far as to usurp the legitimacy of representative institutions (13). In fact, social organisations have a remarkable influence on participatory mechanisms, and institutions are quite receptive to them (32 and 37). And neither the specific configuration of the participatory spaces (7) nor the innovation that takes place in them (9 and 38) matter too much. What is crucial is that participation proposals are well organised, and are not excessive: 'People do not want you to involve all the time; I think that they understand that there is a middle way between voting every four years and being consulted every day ...' (SS-A2).

While social organisations are given a limited role in public decision-making, they are assumed to have greater capacity to address certain social problems from a practical perspective (31). However, some reservations were also expressed, especially from the social sector: 'Efficiently yes, but not effectively: we are doing a good job with the resources we have, but the problem is not actually being solved' (SS-S2). In general, collaboration between social organisations and the public administration to co-produce public services is welcome. Not surprisingly, 'going hand in hand, working together' (BA-A3) has made it possible to mitigate the social impacts of the crisis (43). Moreover, the respondents did not believe there is a risk that large organisations may become reinforced to the detriment of small ones (18), and that the third sector may be 'captured' and muted by political power (34), let alone that public institutions may fail to meet their responsibilities regarding social problems (22): 'Emphasising participation in general does not take any responsibility away from you, you still must comply with the statutory obligations ... From that base, I can ask' (SS-A4).

Perspective C: Distrustful Participation

Perspective C is characterised by a mistrust of power and scepticism about participation.

The conditions of citizen participation have not really changed with the crisis (38), because the influence of emerging movements (40), young people (10), or even the Internet (4) is limited. It is considered that politicians have a great capacity to protect themselves from the pressures of society (25) and that they will do anything to prevent effective citizen participation, because they do not want to lose control of power (26). This is why participants were quite sceptical about the potential of participation to achieve public policies that are closer to the needs of the people (1): 'The government ... does not listen and the processes that are implemented are just for show ... to lead you to believe the opposite. This raises doubts for us in the associations: should we participate and give legitimacy to that, or not?' (MA-C5). In the participatory practices developed so far there has been little quality, which the excessive quantity has not compensated for (7): 'Our internal functioning is greatly inefficient. There are fifty thousand different things, fifty thousand meetings that use the same actors to talk about more or less the same thing in different settings. So, we are not getting through to new actors, we are not using all the available settings for participation' (LL-A3).

However, the problems of democracy cannot be attributed solely to politicians. Perspective C shows a very critical view of social organisations. Although a substantive role is required for social organisations in terms of public decision-making, doubts are also expressed about their willingness to participate in institutional participatory spaces (33), as well as about their ability to articulate critical and alternative visions to policies formulated by the governments (35). Some respondents believed that the involvement of social organisations in the provision of public services may have something to do with their lack of critical spirit, since in many cases they have become dependent on grants and contracts awarded by the public administration (34 and 41). In general, the co-production of services was

seen in a negative light, since doubts were raised as to whether the specific contributions of the third sector can improve the quality of local services (21), and this was seen as merely mitigating the problem or putting a 'patch' on it (43), with a risk of non-accountability on the part of public institutions (22). In addition, it was deemed that there is little willingness to accept the deregulation associated with these practices (20).

This is the only perspective that states that institutions must be changed from within, rather than by protesting from the outside (12). And it has to be done through a strong, somewhat strategic citizen participation model, focused on public policies (16) and above all, on prioritising spending (6), because 'power is money and it is money that determines the local council's policies in all sectors' (LL-A2). Moreover, considering that the priority is to act as a counterweight and control those who hold power, it is 'much more important that the system works properly and that it is accountable to its citizens and transparent than having participatory processes' (MA-A2) (2).

Consensus spaces

It is important to note that the three perspectives identified are different, but not antagonistic. In fact, correlations between factors suggest that there is a large common ground⁸, and there are virtually no negative correlations between Q-Sorts (see Table 2). This implies that there are no individuals with totally opposite belief systems. To some extent these results were to be expected, since all of the participants had some kind of link with institutionalised citizen participation at the local level. The degree of consensus seems to be higher on normative statements than on those that state or assess facts. There was a strong

⁸ The correlation between A and B has a value of 0.54, between A and C of 0.44, and between B and C of 0.49.

TABLE 4. *Summary of identified Perspectives*

| | Integral Participation | Regenerative Participation | Distustful Participation |
|---|--|---|---|
| What do we want participation for? | To ensure that policies respect the will of the majority and promote equality | To achieve greater transparency and more legitimate public decisions | To exercise social control over political power: to 'really' force accountability |
| What is its potential? | Huge. Giving value to social energy and intelligence to generate alternatives and changes | Limited. Contributing to a more open government and in turn, to the regeneration of democracy | Little. Power places obvious limits on democracy. Even so, an attempt needs to be made to articulate resistance and control |
| How do the political elites react when faced with participation? | With fear and mistrust, because they do not want to lose the power to determine what is right | Concerned about whether decision-making is transferred to spaces lacking democratic legitimacy | Reassured that they are protected and able to ignore participatory spaces |
| How have local councils put it into practice? | Not sufficiently. The channels put in place do not allow the peoples' contributions to be taken into account | Reasonably well, but peoples' time has been wasted and their willingness and ability to participate are limited | Badly. There are many inoperative mechanisms used as transmission channels for government messages |
| How could it be improved? | Improving listening and allowing decision-making in participation settings | Making it more efficient and focusing on transparency and accountability | Focusing on key issues to control and influence power, such as the budget |
| What should the role of the third sector be in this area? | Collaborating as equals with the city council to improve political responses to social problems | Channelling proposals from society to institutions and improving attention to social needs | Pressure on and from institutions to ensure control of power and a less elitist democracy |

agreement regarding the need to strengthen the mechanisms of direct democracy (15), perhaps because they are the ones that could best guarantee meaningful participation, free from bias and manipulation (Ruano, 2010)⁹.

⁹ And for that very reason, according to Ruano, they have been constantly blocked by a central government that remains anchored in the Napoleonic administrative tradition.

The three perspectives also share the idea that citizens should be provided spaces to discuss municipal spending priorities (6), which is consistent with the increasing prestige of participatory budgets and their current implementation. Another notable point of agreement is the need to endow participatory democracy with a stable structure (11). This is consistent with the findings of Font and Navarro (2013) that, if participation is established

as a serious, long-term institutional commitment, its acceptance grows. A second block of consensus refers to the recognition of an autonomous sphere for social organisations, and it is assumed that these organisations have the capacity to carry out creative initiatives (42) and to collaborate on substantive issues (23), and need to be free from the permanent supervision of the institutions (24). Finally, there is a surprising indifference about or perhaps ignorance regarding what happens at the neighbourhood level (30 and 42).

Perspectives and People

When looking at the type of actors ascribed to each of the three perspectives (see Table 2), at a first glance the representatives of social organisations were clearly closer to Perspective A (Integral Participation), while municipal politicians and non-elected officials are closer to Perspective B (Regenerative Participation), with some significant differences. Among opposition politicians, for example, ascriptions to the various perspectives were quite divided. All of those whose profile corresponded to the new social movements ascribed to Perspective A. The same is true for the representatives of the neighbourhood organisations, which places them closer to those movements than to public institutions. On the contrary, all local government officials in charge of citizen participation are close to Perspective B or Perspective C, which is revealing of how the potential of citizen participation is seen from within the institutions.

The clusters around certain perspectives were more pronounced when looking at the data by city. It certainly seems that location matters. The disparate municipal policies of Madrid and Barcelona did not prevent a remarkable confluence around Perspective A. The positions held by their activists mean that in both metropolis there is a civil society with sufficient resources and ambition to talk with the institutions face-to-face and keep them on their toes. On the contrary, in the

two mid-size cities, respondents were much more sceptical about the capacity of civil society to address problems and transform social reality. The local governments seem to have played a more decisive role in shaping the public sphere. But whereas in the case of San Sebastián there was a strong confidence in the municipal institutions (B), and in their willingness to develop participatory democracy, in Lleida the answers reflected a higher level of scepticism (C). The fact that in San Sebastián's Council there has not been an absolute majority since 1979, while in Lleida absolute majority has been the norm, may have played a part. The need to make alliances means that the local authority has developed the habit of sharing power.

CONCLUSIONS

Were these perspectives particular to this case? Q-methodology has painted a picture of the views of the actors involved at a particular time and place. However, in the identified perspectives, some of the theories that have been used to explain the phenomenon under study resonate to a greater or lesser degree. Perspective A (Integral Participation) leads to strong democracy (Barber, 1984) and to the most radical pluralist currents (Smith, 2006). Perspective B (Regenerative Participation) echoes the theory of urban regimes (Stone, 1993), the idea of a transforming power that grows with the involvement of the various actors, but with clear power imbalances between them. Likewise, closest to Perspective C (Distrustful Participation) are the critical approaches to participation, which extol resistance to the elites but leave us with a certain taste of futility (Davies, 2011).

Neither with you nor without you? One of the key issues in shaping participatory democracy models is the boundaries and relationships between the 'inside' and the 'outside' of institutions (Subirats, 2015). Each one of the analysed perspectives involves

specific patterns of recognition of the actors and of the relationships between them, and they are not exempt from problems. In Perspective A, the creativity, energy and commitment of the 'outside' are praised, while the capabilities of the 'inside' are ignored or even despised. However, these same institutions were required to remain accountable for ensuring social rights. In Perspective B, a change is desired that regenerates the system, but without really opening it up to society. Equating participation with open government is a somewhat misleading synecdoche, because while greater participation implies greater institutional transparency, the opposite is not necessarily true (Welch, 2012). In Perspective C, the distrust for both, political power and social organisations, leaves no agents available for social transformation. This position is underpinned by a supposed moral dilemma of social organisations (between collaboration with the public administration and politicisation), whose existence has not been empirically demonstrated (Rodríguez García, 2012).

These results are consistent with the ideas held by Río, Navarro and Font, in the sense that the assessment that individuals made of the different players in the democratic game were related to the preferred model of democracy. Thus, supporters of the so-called 'participatory model' (quite comparable to Perspective A) were characterised by 'a worse appreciation of the qualities of politicians and greater confidence in the technical capacities of their fellow citizens' (2016: 95). On the contrary, those who advocated the 'representative model' (comparable to Perspective B) positively rated political representatives.

Change or continuity? On this point, there is a remarkable gap between the perspectives. Specifically, between Perspective A on the one hand, and Perspective B and Perspective C on the other. During the crisis years, the enormous discontent towards politics has not been translated into a disaffection for

politics, but into a greater interest in it (Montero and Torcal, 2013). It makes good sense that those who endorse Perspective A, who believe most in change, speak from a position of discontent, while those who support Perspectives B and C, strongly favouring continuity, talk about disaffection. However, those who hold Perspective B do so in order to defend the system, while those in support of Perspective C do it for the opposite reason. If, as Montero and Torcal affirm, discontent oscillates, while 'disaffection tends to be stable and is usually transmitted through the channels of political socialisation' (2013), should we think of A as a more fragile and circumstantial perspective, which resulted from an extraordinary crisis? Should we assume that with time and experience, the enthusiasm shown in Perspective A will mutate into the caution of Perspective B or into the scepticism of Perspective C?

Before the economic crisis, Morales (2005) refuted the hypothesis of a structural change towards more participatory generations, however much the repertoires of participation were adapting to the new times. However, the vast social mobilisation of recent years has posed an unexpected challenge of the thesis that Spanish society is passive and depoliticised (Montero *et al.*, 2006). This probably would not have been possible without the degree of enthusiasm and optimism revealed by Perspective A. It is these kinds of attitudes that have breathed new life into the ideals and practices of participation. But what Perspectives B and C seem to warn about is that, although we have new technologies, and even new politics available, 'the existing institutional practices and rules will always determine, to a greater or lesser extent, the change intended to made to them' (Subirats, 2015: 167). Power is 'outside', but it is also 'inside', and there will be no effective participatory democracy worthy of such a name without the co-existence of the two spheres.

BIBLIOGRAPHY

- Aguiar, Fernando and Navarro, Clemente J. (2000). "Democracia y participación ciudadana en los municipios: ¿un mercado político de trastos?". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 91: 89-111.
- Alonso, Enrique and Jerez, Ariel (1997). "Hacia una politización del tercer sector". In: Jerez, A. (coord.). *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del tercer sector*. Madrid: Tecnos.
- Barber, Benjamin (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bevir, Mark and Rhodes, R. A. W. (2010). *The State as Cultural Practice*. Oxford Scholarship Online, DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199580750.001.0001
- Blanco, Ismael and Gomà, Ricard (coords) (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel social.
- Bonet i Martí, Jordi (2012). "El territorio como espacio de radicalización democrática. Una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona". *Athenea Digital*, 12(1): 15-28.
- Brannstrom, Christian (2011). "A Q-Method Analysis of Environmental Governance Discourses in Brazil's Northeastern Soy Frontier". *The Professional Geographer*, 63(4): 531-549.
- Brown, Steven R. (1980). *Political Subjectivity: Applications of Q Methodology in Political Science*. New Haven: Yale University Press.
- Brugué, Quim (2007) "La participación en el ámbito local: ¿una crisis de crecimiento?". *Temas para el debate*, 152: 64-67.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2015). *Barómetro de abril 2015*. Available at: http://www.cis.es/cis/openem/ES/11_barometros/depositados.jsp
- Colino, César and Pino, Eloísa del (2008). "Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa". *Revista Catalana de Dret Públic*, 37: 247-283.
- Criado, Ignacio (2012). "Redes sociales y Open Government. Hacia unas Administraciones locales en red y abiertas". *Revista Democracia y Gobierno Local*, 18-19: 5-12.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1985). *A Preface to Economic Democracy*. Berkeley: University of California.
- Davies, Jonathan, S. (2011). *Challenging Governance Theory. From Networks to Hegemony*. Chicago: Policy Press.
- Della Porta, Donatella; Reiter, Herbert and Alarcón, Pau (2014). "Institutional Participatory Initiatives and Democratic Qualities". In: Font, J., Della Porta, D. and Sintomer, Y. (eds.). *Participatory Democracy in Southern Europe: Causes, Characteristics and Consequences*. London: Rowman & Littlefield International.
- Díaz, Leonardo (2012). "La participació ciutadana en temps de crisi". In: Díaz, L. (ed.). *Polítiques públiques als municipis catalans*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Dryzek, John S. and Berejikian, Jeffrey (1993). "Reconstructive Democratic Theory". *American Political Science Review*, 87: 48-60.
- Durose, Catherine; Hulst, Merlijn van; Jeffares, Stephen; Escobar, Oliver; Agger, Anika and Graaf, Laurens de (2015). "Five Ways to Make a Difference: Perceptions of Practitioners Working in Urban Neighborhoods". *Public Administration Review*. Published online on December 10, 2015.
- Elligsen, Ingunn T.; Størksen, Ingunn and Stephens, P. (2010). "Q methodology in social work research". *International Journal of Social Research Methodology*, 13(5): 395-409.
- Font, Joan; Blanco, Ismael; Gomà, Ricard and Jarque, Marina (2000). "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica". *Documentos de Debate*, 6: 113-140.
- Font, Joan; Della Porta, Donatella and Sintomer, Yves (2012). "Presentation. Methodological Challenges in Participation Research". *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 70(extra 2): 9-18.
- Font, Joan and Navarro, Clemente J. (2013). "Personal Experience and the Evaluation of Participatory Instruments in Spanish Cities". *Public Administration*, 91(3): 616-631.
- Ganuzas, Ernesto and Francés, Francisco J. (2008). "¿A qué llamamos participar en democracia? Diferencias y similitudes en las formas de participación". *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 66(49): 89-113.

- Hay, Colin (2011). "Interpreting Interpretivism Interpreting Interpretations: The New Hermeneutics of Public Administration". *Public Administration*, 89(1): 167-182.
- Jeffares, Stephen and Skelcher, Chris (2011). "Democratic Subjectivities in Network Governance: A Q Methodology Study of English and Dutch Public Managers". *Public Administration*, 89(4): 1253-1273.
- Martínez López, Miguel (2011). "Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 133: 21-42.
- Montero, José R.; Font, Joan and Torcal, Mariano (eds.) (2006). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Montero, José R. and Torcal, Mariano (2013). "No es el descontento, es la desafección". *El País*, 14 de junio de 2013. Available at: http://elpais.com/elpais/2013/06/11/opinion/1370978768_828729.html
- Morales, Laura (2005). "¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España". *Revista Española de Ciencia Política*, 13: 51-87.
- Pastor Seller, Enrique (2010). "Oferta de oportunidades en la política de participación institucionalizada de los servicios sociales de atención primaria". *Zerbitzuan*, 47: 85-94.
- Pindado, Fernando (2005). "La participación no se improvisa". *Revista de Estudios Locales*, 87: 93-103.
- Río, Adrián del; Navarro, Clemente J. and Font, Joan (2016). "Ciudadanía, políticos y expertos en la toma de decisiones políticas: la percepción de las cualidades de los actores políticos importan". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 154: 83-102.
- Robbins, Paul and Krueger, Rob (2000). "Beyond Bias? The Promise and Limits of Q Method in Human Geography". *Professional Geographer*, 52(4): 636-648.
- Röcke, Anja (2014). *Framing Citizen Participation. Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*. Basingstoke - New York: Palgrave Macmillan.
- Rodríguez García, M.ª Jesús (2012). "Asociaciones y coproducción de servicios en municipios españoles". *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(2): 357-369.
- Rodríguez Herrero, Gorka and Ajangiz, Rafael (2007). "Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada". *Revista Española de Ciencia Política*, 17: 181-197.
- Ruano de la Fuente, José M. (2010). "Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana". *Política y Sociedad*, 47(3): 93-108.
- Ruiloba, Juana M. (2014). "¿Es el gobierno local un nuevo espacio para la participación ciudadana? El punto de vista de los alcaldes. El caso español". *Estudios Políticos*, 44: 55-73.
- Salvador, Miquel and Ramió, Carles (2012). "El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 53: 165-186.
- Schmidt, Vivien A. (2010). "Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth 'New Institutionalism'". *European Political Science Review*, 2(1): 1-25.
- Smith, Martin (2006). "Pluralism". In: Hay, C.; Lister, M. and Marsh, D. *The State. Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stone, Clarence N. (1993). "Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach". *Journal of Urban Affairs*, 15(1): 1-28.
- Subirats, Joan (2015). "¿Desbordar el 'dentro'-'fuera'?" *Revista Teknokultura*, 12(1): 161-168.
- Subirats, Joan and Vallès, Josep M.ª (1990). "Diez años de democracia local (la situación del gobierno local catalán)". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 67: 41-91.
- Subirats, Joan and Parés, Marc (2014). "Cambios sociales y estructuras de poder. ¿Nuevas ciudades, nueva ciudadanía?". *Interdisciplina*, 2(2): 97-118.
- Verge, Tània (2007). "Modelos alternativos de participación ciudadana en los partidos políticos españoles: un estudio del PSOE, el PP e IU". *Revista Española de Ciencia Política*, 17: 155-177.
- Welch, Eric W. (2012). "The Relationship between Transparent and Participative Government: A

Study of Local Governments in the United States". *International Review of Administrative Sciences*, 78(1): 93-115.

Yanow, Dvora (2007). "Interpretation in Policy Analysis: On Methods and Practice". *Critical Policy Studies*, 1(1): 110-122.

Yetano, Ana; Royo, Sonia and Acerete, Basilio (2010). "What Is Driving the Increasing Presence of Cit-

izen Participation Initiatives?". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28: 783-802.

Zechmeister, Elizabeth (2006). "What's Left and Who's Right? A Q-method Study of Individual and Contextual Influences on the Meaning of Ideological Labels". *Political Behaviour*, 28: 151-173.

RECEPTION: November 30, 2015

REVIEW: March 11, 2016

ACCEPTANCE: July 8, 2016